

**Die Arbeitnehmerkammern
Empfiehltsich ihre Errichtung in der
Bundesrepublik Deutschland ?**

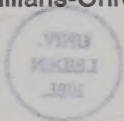
**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**

**vorgelegt von
Jürgen Peters**

1972

**Die Arbeitnehmerkammern
Empfiehl sich ihre Errichtung in der
Bundesrepublik Deutschland ?**

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München**



**vorgelegt von
Jürgen Peters**

1972



Referent:

Professor Dr. jur. HANS F. ZACHER

Korreferent:

Professor Dr. jur. PETER LERCHE

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Dezember 1972

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Geschichte, Aufgaben und Organisation der bestehenden Arbeitnehmerkammern	1
I. Geschichtliche Entwicklung der Arbeitnehmerkammern	1
1. Die österreichischen Arbeitnehmerkammern	1
a) Die Entwicklung bis zum Erlaß des ersten Arbeiterkammergesetzes von 1920	1
b) Die Arbeiterkammern von 1920	4
c) Die Arbeiterkammern von 1945	7
2. Die deutschen Arbeitnehmerkammern	9
a) Bestrebungen zur Errichtung einer gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer im 19. Jahrhundert	9
b) Die Diskussion um die Schaffung von Arbeitnehmerkammern zu Beginn des 20. Jahrhunderts	12
aa) Gemischte oder reine Arbeitnehmerkammern	12
bb) Die Regierungsentwürfe	14
c) Die Arbeiterräte der Weimarer Reichsverfassung	20
d) Die Entwicklung der saarländischen Arbeitnehmerkammern	23
aa) Die Arbeitskammer von 1925	23
bb) Die Arbeitskammer von 1951	24
e) Die Entwicklung der bremischen Arbeitnehmerkammern	25
aa) Die Kammern für Arbeiter und Angestellte von 1921	25
bb) Die Kammern für Arbeiter und Angestellte von 1945	28
3. Die luxemburgischen Arbeitnehmerkammern	30

II

	Seite
II. Aufgaben- und Tätigkeitsbereich	31
1. Mitwirkung an Staatsgeschäften	32
a) Form der Mitwirkung	33
b) Bisherige Tätigkeit	36
aa) Mitwirkung an der Rechtssetzung	36
bb) Mitwirkung an der Verwaltung	41
cc) Mitwirkung an der Rechtsprechung	46
2. Betreuung der Kammerzugehörigen	46
a) Bildung und Kultur	47
aa) Berufliche Bildung	47
bb) Sozialrechtliche Schulung	49
cc) Kulturelle Betreuung	50
b) Information und Beratung	51
aa) Rechtsberatung	51
bb) Konsumentenberatung	53
cc) Publikationswesen	54
c) Fürsorge	54
3. Vertretung der Arbeitnehmer im tariflichen Bereich	55
4. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Tätigkeit	56
III. Organisatorischer Aufbau und Finanzierung	58
1. Organe und Abteilungen	58
a) Vollversammlung	58
aa) Aufgaben	59
bb) Wahl und Zusammensetzung	60
b) Präsident	64
c) Vorstand	65
d) Ausschüsse	65
e) Kammerverwaltung	66
f) Der Österreichische Arbeiterkammertag	67
2. Kammerzugehörigkeit	69
3. Aufsicht	71
4. Finanzierung	71

	Seite
B. Empfiehlt sich die Errichtung weiterer Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland?	73
I. Bestrebungen für und wider die Errichtung von Arbeitnehmerkammern	73
II. Die Existenzberechtigung von Arbeitnehmerkammern neben den Gewerkschaften	76
1. Die Funktionen von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften im Vergleich	77
a) Gesetzlicher und satzungsgemäßer Aufgabenbereich	78
b) Tatsächliches Wirkungsfeld	79
aa) Tätigkeit im Außenbereich	79
bb) Tätigkeit im Innenbereich	82
2. Die Grenzen gewerkschaftlicher Repräsentation	84
a) Die demokratische Legitimation als Voraussetzung der Repräsentation	85
b) Die Legitimation des gewerkschaftlichen Alleinvertretungsanspruchs	87
aa) Mandatarische Legitimation	87
bb) Gesetzliche Legitimation	87
cc) Soziologische Legitimation	88
c) Arbeitnehmerkammern als legitimierte Interessenvertretungen der Arbeitnehmer	91
3. Die begrenzte Leistungsfähigkeit der Gewerkschaften	92
a) Die Finanzkrise der Gewerkschaften	92
b) Möglichkeiten zur Stärkung der gewerkschaftlichen Finanzkraft	94
c) Der Kammerbeitrag als Mittel zur Stärkung der finanziellen Basis	96
4. Die begrenzte Verantwortlichkeit der Gewerkschaften	97
a) Die Problematik der integrierten Gewerkschaften	98
b) Die öffentliche Verantwortung der Gewerkschaften	99

aa) Bindung an das Gemeinwohl	99
bb) Demokratiegebot	101
c) Die Realisierung der öffentlichen Verantwortung	102
d) Die Übernahme öffentlicher Verantwortung durch Arbeitnehmerkammern	104
5. Die mutmaßlichen Auswirkungen der Errichtung von Arbeitnehmerkammern auf die Gewerkschaftsorganisation	105
a) Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften	105
b) Personelle Verflechtung von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften	107
aa) Gewerkschaftseinfluß auf die Arbeitnehmerkammern	107
bb) Vor- und Nachteile der Personalunion	109

III. Arbeitnehmerkammern - ein Mittel zur angemessenen Beteiligung der Arbeitnehmer an der staatlichen Willensbildung	113
1. Der Einfluß der Verbandsmacht auf die staatliche Willensbildung	113
2. Das Übergewicht der Arbeitgeber in der organisierten Interessenvertretung	115
a) Interessenvertretung der Arbeitnehmer	115
b) Interessenvertretung der Arbeitgeber	116
aa) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen in der gewerblichen Wirtschaft	116
bb) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen im Handwerk	119
cc) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen in der Landwirtschaft	119
dd) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen der Angehörigen "freier Berufe"	120
3. Herstellung des Gleichgewichts in der Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	121
a) Paritätische Besetzung der Kammern der Wirtschaft	121
b) Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates	124

4. Arbeitnehmerkammern als Gegengewicht zur Interessenvertretung der Arbeitgeber	127
a) Arbeitnehmerkammern als Interessenverbände	127
b) Entmachtung des Staates durch Arbeitnehmerkammern?	129
c) Allmacht des Staates durch Arbeitnehmerkammern?	132
d) Auswirkungen auf die "berufsständisch Heimatlosen"	133
C. Die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit dem Bonner Grundgesetz und einfachem Bundesrecht	137
I. Vorbemerkung	137
II. Die Zuständigkeit zum Erlass von Arbeitnehmerkammergesetzen	138
1. Die Zuständigkeit des Bundes	138
2. Die Zuständigkeit der Länder	139
a) Einschränkung der Länderkompetenz durch die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	140
aa) Kammerzugehörigkeit von Bundesbediensteten	140
bb) Kammerbeiträge als Einkommensteuer?	141
b) Einschränkung der Länderkompetenz durch konkurrierende Gesetzgebung des Bundes	142
aa) Berufliche Bildung	142
bb) Tarifvertrags-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungswesen	145
cc) Arbeitsberatung	145
III. Die materielle Verfassungsmäßigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern	146
1. Subsidiaritätsprinzip	146
a) Die fehlende Rechtssatzqualität des Subsidiaritätsprinzips	147
b) Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Arbeitnehmerkammern	149

	Seite
2. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	152
a) Kollektiver Gehalt des Art. 9 GG	152
aa) Vereinigungsfreiheit	152
bb) Koalitionsfreiheit	153
aaa) Betätigungsgarantie	154
bbb) Bestandsgarantie	163
b) Individueller Gehalt des Art. 9 GG	165
aa) Negative Vereinigungsfreiheit	165
bb) Negative Koalitionsfreiheit	168
cc) Positive Vereinigungs- und Koalitions- freiheit	170
3. Gleichheitssatz	171
a) Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem	171
b) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	172
aa) Benachteiligung "berufsständisch Hei- matloser"	172
bb) Verletzung des Prinzips der Wahl- gleichheit	174
cc) Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer verschiedener Bundesländer	176
4. Berufsfreiheit	176
5. Eigentumsgarantie	177
6. Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung	177
a) Legitimation der Freiheitsbeschränkung durch "Sittengesetz" und "Rechte anderer"	178
b) Arbeitnehmerkammern als Teile der "ver- fassungsmäßigen Ordnung"	179
aa) Der Begriff der "verfassungsmäßigen Ordnung"	179
bb) Die Wahrnehmung "legitimer öffent- licher Aufgaben" durch die Arbeit- nehmerkammern	181
aaa) Das öffentliche Interesse an der Kammertätigkeit	181
bbb) Die Zwangszugehörigkeit als sach- gerechte Folge der Aufgabenstel- lung der Kammern	187

	Seite
ccc) Zwangszugehörigkeit und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	190
IV. Die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit einfachem Bundesrecht	192
D. Die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit europäischem Recht	193
I. Vereinbarkeit mit der Menschenrechtskonvention	193
II. Vereinbarkeit mit der Sozialcharta	194
III. Vereinbarkeit mit sonstigem europäischen Recht	194
E. Die Gestalt künftiger Arbeitnehmerkammern	196
I. Aufgabenstellung	196
1. Aufgaben im Außenbereich	196
2. Aufgaben im Innenbereich	203
II. Organisatorischer Aufbau und Finanzierung	206

V o r w o r t

Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern im Saarland und in Bremen fällt in die beginnenden zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts. Vieles deutet darauf hin, daß heute, ein halbes Jahrhundert später, die Errichtung weiterer Arbeitnehmerkammern in anderen Bundesländern vor der Verwirklichung steht.

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung vom 19. 5. 1971 zugesagt, noch in der laufenden Legislaturperiode einen entsprechenden Gesetzentwurf im Landtag einzubringen. Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung hat dem Bayerischen Landtag auftragsgemäß einen Bericht über die mit Arbeitskammern zusammenhängenden Probleme erstattet¹⁾ und damit die Grundlage für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs geschaffen. In Baden-Württemberg legte das Arbeits- und Sozialministerium dem Landtag eine ähnliche Stellungnahme vor²⁾.

Diesen Aktivitäten auf Länderebene korrespondieren Strömungen, die auf die Schaffung eines "Bundesarbeitskammertages" als übergeordneter Körperschaft im Rahmen eines zweistufigen Kammeraufbaus gerichtet sind³⁾.

Die Belebung des Arbeitnehmerkammergedankens legt es nahe, anhand eines Überblicks über Geschichte, Aufgaben und Organisation der bestehenden Arbeitnehmerkammern zu untersuchen, ob die Errichtung weiterer Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik als verfassungsrechtlich zulässig und rechtspolitisch zweckmäßig erscheint.

1) Bayerischer Landtag, Drucks. v. 10. 8. 1971 Nr. 7/1264

2) Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. v. 12. 7. 1971 Nr. V - 2913/II

3) Sichtbarer Ausdruck dieser Strömungen ist die Gründung einer "Bundesgemeinschaft Arbeitskammern e. V." (BAAK) anlässlich der 3. Fachkonferenz "Arbeitskammern" v. 30. 5. - 1. 6. 1972 in Kirkel/Saarland; (vgl. Fink, S. 409).

Dieser Überblick muß sich, um eine Konzentration auf das Wesentliche zu erreichen und den Umfang der vorliegenden Arbeit in Grenzen zu halten, auf Arbeitnehmerkammern im engeren Sinne beschränken. Hierunter werden mit Pflichtzugehörigkeit ausgestattete gesetzliche Interessenvertretungen der Arbeitnehmer verstanden, an denen Arbeitgeber nicht beteiligt sind und deren Aufgabe in der kollektiven Wahrnehmung und Förderung der Interessen und sonstigen Betreuung der Arbeitnehmer besteht. Diese Voraussetzungen erfüllen neben den Kammern im Saarland und in Bremen nur die luxemburgischen Arbeitnehmerkammern und die österreichischen Arbeiterkammern.

Hingegen sind an vergleichbaren Repräsentativkörperschaften des westlichen Auslandes auch Arbeitgeber beteiligt. Das gilt z. B. für den Nationalrat der Arbeit in Belgien, den Wirtschafts- und Sozialrat in Frankreich, den Obersten Rat der Arbeit in Großbritannien, den Landesrat für Wirtschaft und Arbeit in Italien sowie für die Stiftung der Arbeit und den Sozial-Ökonomischen Rat in den Niederlanden. Aus demselben Grund müssen auch die Wirtschaftskammern von Bremen und Rheinland-Pfalz, der Bayerische Senat sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einschließlich des geplanten Europäischen Wirtschafts- und Sozialrates aus dieser Untersuchung ausgeklammert werden¹⁾. Bei den genannten Institutionen handelt es sich nicht um reine Arbeitnehmerinteressenvertretungen. Sie lassen außerdem die den Arbeitnehmerkammern eigene zwangskörperschaftliche Organisation vermissen.

Die Staaten des Ostblocks verfügen nicht über Arbeitnehmerkammern oder vergleichbare Einrichtungen. Solche Organisationen wären auch unvereinbar mit der kommunistischen Gesellschaftsordnung, wonach der Staat die allseitige und umfassende Form einer Arbeiterorganisation ist²⁾ und eine Vertretung von Arbeitnehmerinteressen gegenüber staatlichen Entscheidungsinstanzen ein Widerspruch in sich selbst wäre. Soweit Arbeiterorganisationen selbst legislativ tätig

1) Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung von Krisam über diese Institutionen

2) vgl. Maurach-Rosenthal, S. 79.

werden, wie etwa der Bundesproduzentenrat in Jugoslawien¹⁾, überschreiten sie den Bereich lediglich interessenvertretender Tätigkeit und können deshalb im Rahmen dieser Arbeit ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

Der Abriß über die bestehenden Arbeitnehmerkammern stellt im historischen Teil die Erörterungen über die österreichischen Arbeiterkammern an die Spitze. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, daß es sich hierbei um die ältesten und bedeutendsten Arbeitnehmerkammern handelt, denen deshalb bis heute bei der Fortentwicklung des Kammergedankens im gewissen Sinne Modellcharakter zukommt. An die darauf folgende Schilderung der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Arbeitnehmerkammern schließt sich ein kurzer Überblick über die Entstehung der luxemburgischen Arbeitnehmerkammern an, die nach Umfang und Aufgabenstellung von untergeordneter Bedeutung sind.

Bei der Schiderung von Organisation und Tätigkeit der einzelnen Kammern wurde zugunsten der besseren Vergleichbarkeit auf eine getrennte Darstellung des jeweiligen nationalen Kammerrechts verzichtet.

1) Zu Entstehung, Funktion und Aufbau des jugoslawischen Bundesproduzentenrats vgl. Schleicher, S. 60 ff.

A. GESCHICHTE, AUFGABEN UND ORGANISATION DER BESTEHENDEN
ARBEITNEHMERKAMMERN

I. Geschichtliche Entwicklung der Arbeitnehmerkammern

1. Die österreichischen Arbeitnehmerkammern

- a) Die Entwicklung bis zum Erlaß des ersten Arbeiterkammergesetzes von 1920

Die Forderung nach einer gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer läßt sich in Österreich bis zum Jahre 1848 zurückverfolgen¹⁾. Sie war von Anfang an eng mit den Bestrebungen der österreichischen Arbeitnehmerschaft zur Erlangung des politischen Wahlrechts verknüpft. Mit dem Ruf nach Arbeitnehmerkammern verband sich die Hoffnung, über die Kammerwahlen das politische Wahlrecht zu erreichen²⁾. Wenn auch schließlich das allgemeine Wahlrecht 13 Jahre vor Errichtung der Arbeitnehmerkammern eingeführt wurde, so ist dennoch - nicht zuletzt im Hinblick auf die 1868 errichteten Handelskammern und deren Mitwirkung an der Gesetzgebung - die Feststellung gerechtfertigt, daß der österreichische demokratische Parlamentarismus aus der Kammeridee und der Kammerwirklichkeit emporgewachsen ist³⁾.

-
- 1) Zur geschichtlichen Entwicklung der österreichischen Arbeitnehmerkammern vgl. Klecatsky, Interessenverbände und Parlament; Krisam, S. 27; Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 57 ff.; März - Weissel, S. 393 ff.; Palla, S. 9 ff.
- 2) Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 57.
- 3) Klecatsky, Interessenverbände und Parlament, S. 25; ders.; Die kollektiven Mächte, S. 32; vgl. auch die Erklärung des Ministerpräsidenten Fürst Windischgrätz im Wahlreformausschuß des Abgeordnetenhauses vom 23. 11. 1884, abgedr. bei Kolmer, S. 503 f.

Die erwähnte Errichtung von Handelskammern bewirkte, daß sich die nach dem Scheitern der Revolution abgeflaute Diskussion um die Arbeiterkammern wieder neu belebte: Die Arbeitnehmerschaft verlangte eine eigene, den Handelskammern entsprechende Interessenvertretung. Erstmals wurden die Wünsche der Arbeitnehmer im Frühjahr 1872 in einem Memorandum¹⁾ dem Ministerium des Inneren und kurze Zeit darauf dem Reichsrat dargelegt. Nach dieser Denkschrift sollte es der Arbeiterkammer gestattet sein, Wünsche und Vorschläge über sämtliche Angelegenheiten der Arbeiter zu beraten sowie ihre Wahrnehmung und Vorschläge über Bedürfnisse der Arbeiter den Behörden vorzutragen. Sie enthielt weiter die Pflicht der Regierung, über einen Gesetzentwurf vor der Weiterleitung an den Reichsrat oder die Landtage ein Gutachten der Arbeiterkammer einzuholen. Die Arbeiterkammer sollte ferner das Recht bekommen, jährlich dem zuständigen Ministerium über die Arbeitsverhältnisse des Kammerbezirkes zu berichten.

Diesen Rechten korrespondierte eine Auskunft- und Unterstützungs-pflicht gegenüber Behörden, Ämtern und anderen Stellen. Auch sah die Denkschrift eine schiedsgerichtliche Tätigkeit der Arbeiterkammern sowie das Recht vor, eine bestimmte Anzahl von Vertretern in den Reichsrat zu entsenden.

Wenn auch die praktischen Auswirkungen des Memorandums gering waren, so brachte es doch erstmals den Gedanken einer einheitlichen, gemeinsamen Interessenvertretung für die Arbeiter aller Berufe zum Ausdruck.²⁾

1) Abgedr. bei Klenner, S. 129 f.

2) Proksch, Rede S. 2.

In der Folgezeit fand dieser Gedanke seinen Niederschlag in einer Petition des Vereins "Volksstimme" und den Plänen des Prinzen Alois Liechtenstein zur Ordnung der "Interessenvertretung im Staate".¹⁾ Als jedoch am 5. Oktober 1886 die Abgeordneten Plener, Exner und Wrabetz einen Antrag auf Errichtung von Arbeiterkammern im Abgeordnetenhaus einbrachten, stießen sie damit auf den Widerstand der Arbeiterorganisationen, die erklärten, daß der Entwurf in keiner Hinsicht ihren Vorstellungen entspräche.²⁾ In dem Entwurf war vorgesehen, den Arbeiterkammern unter anderem eine Einflußnahme auf die Handhabung der Gewerbeordnung, die Überwachung des Lehrlingswesens und die Kontrolle und Durchführung der Arbeitsvermittlung einzuräumen sowie das Recht, Gewerbeinspektoren zu wählen und Zeugen vorzuladen.

Vergleicht man diesen Kompetenzkatalog mit den Wünschen, die von den Arbeitern im Memorandum von 1872 vorgebracht worden waren, so wird das gestiegene Selbstbewußtsein der Arbeitnehmerschaft evident. Kaum eine der zurückhaltenden Forderungen von 1872 wurde vierzehn Jahre später für wert befunden, in einen Entwurf aufgenommen zu werden, der noch dazu von den Organisationen der Arbeiter als unzureichend abgelehnt wurde. Auch hier stand hinter der Ablehnung des Plenerschen Gesetzentwurfs durch die Arbeiterschaft der Argwohn, er sei lediglich als Ersatz für das den Arbeitern vorenthaltene Wahlrecht zum Parlament konzipiert³⁾, eine Befürchtung, die sicher nicht jeder Grundlage entbehrte, wenn man bedenkt, daß der Entwurf nichts über ein direktes Wahlrecht der Arbeiter zum Abgeordnetenhaus enthielt, wohl aber den zu errichtenden Arbeiterkammern das

1) Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 57.

2) Klenner, I S. 131.

3) Österreichischer Arbeiterkammertag, 1921/1926, S. 9.

bescheidene Recht zugestand, zusammen lediglich 9 Abgeordnete in das Parlament zu entsenden. Nach Abhaltung einer Enquete wurde der Gesetzentwurf 3 Jahre später fallengelassen.

Der 1898 vom Handelsministerium als eine Abteilung des Arbeitsstatistischen Amtes geschaffene "Arbeitsbeirat"¹⁾ war nur ein schwacher Ersatz für eine autonome und demokratisch organisierte Interessenvertretung. Er sollte der Arbeiterschaft ein gewisses Mitspracherecht in wichtigen wirtschaftlichen Fragen sichern. Faktisch war die Möglichkeit der Einflußnahme durch die Arbeiterschaft aber gering, da sie nur zu einem Drittel neben den Unternehmern und sonstigen Fachleuten vertreten war.

Auch die später geschaffene sozialpolitische Sektion des Handelsministeriums erlangte nur geringe Bedeutung. Nachdem das Jahr 1907 das allgemeine Wahlrecht gebracht hatte, geriet die Idee der Errichtung von Arbeiterkammern in Vergessenheit. Sie wurde erst 1917 durch einen Antrag der Abgeordneten Winter, Aust und Nemec und einen Vorentwurf von Renner und Domes wieder belebt.²⁾

b) Die Arbeiterkammern von 1920

Zur Ausführung gelangte der Arbeiterkammergedanke erst, als sich das politische Kräftefeld geändert hatte: Am 9. Juli 1920 trat das aus einem Regierungsentwurf vom Dezember 1918 hervorgegangene Gesetz über die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte vom 26. 2. 1920 in Kraft.³⁾ In den erläuternden

1) Krisam, S. 28; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1921/1926, S. 9; Proksch, Rede S. 2.

2) Klecatsky, Interessenverbände und Parlament, S. 26.

3) Österr. Staatsgesetzblatt, 36. Stück, Nr. 100.

Bemerkungen zur Regierungsvorlage wird der Beweggrund für die Schaffung von Arbeiterkammern deutlich:

"Es handelt sich darum, für die in Gewerbe und Industrie, im Handel und Verkehr beschäftigten Arbeiter und Angestellten Kammern zu schaffen, die den entsprechenden Kammern der gewerblichen Unternehmer nicht nur völlig gleichwertig, sondern auch in ihrem Wirkungskreis und ihrer Organisation derart ähnlich gestaltet sind, daß ein Zusammenwirken der beiderseitigen Körperschaften bei Lösung von wichtigen Aufgaben der wirtschaftlichen Verwaltung ohne Schwierigkeiten möglich ist." 1)

Eine Novelle vom 1. Oktober 1920 schuf zu den ursprünglichen Sektionen für Arbeiter und Angestellte eine weitere für die Arbeitnehmer, die in den öffentlichen Verkehrsunternehmen beschäftigt waren. Durch das Gleichstellungsgesetz vom 14. Juli 1921 wurde den Arbeiterkammern das gleiche Recht zur Mitwirkung an der Gesetzgebung und Wirtschaftsverwaltung sowie an der Hebung des wirtschaftlichen und sozialen Aufstiegs der Arbeiterschaft zugestanden, wie es entsprechend bereits den Handelskammern gewährt worden war. Ähnliche Bestimmungen nahmen verschiedene Bundesländer in ihre Landesgesetze auf.²⁾

Das Arbeiterkammergesetz von 1920 räumte den Kammern für Arbeiter und Angestellte in § 1 das Recht zur "Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer" und zur "Förderung der auf die Hebung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Arbeitnehmer abzielenden Bestrebungen" ein. In Konkretisierung dieses Wirkungskreises wurde den Arbeitnehmern unter anderem das Recht zur Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen, die sie unmittelbar oder mittelbar betrafen, zugestanden (§ 2 a und b) sowie die Befugnis eingeräumt, beim Ge-

1) Abgedr. bei März-Weissel, S. 394.

2) Vgl. Klecatsky, Interessenverbände und Parlament, S. 27; Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 58.

setzesvollzug mitzuwirken, soweit dies in den betreffenden Gesetzen vorgesehen war (§ 2 d und e). Auch durften sie zur Hebung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Arbeitnehmer Einrichtungen und Anstalten ins Leben rufen und an deren Verwaltung mitwirken (§ 2 h).

Im wesentlichen wurde durch das Gesetz von 1920 bereits die Konzeption für das heute in Österreich geltende Arbeiterkammergesetz vorgegeben. Bemerkenswert ist allerdings, daß im Gegensatz zur heutigen Regelung die kulturellen Belange der Arbeitnehmerschaft aus dem Funktionsbereich der Kammern ausgeklammert waren. Der organisatorische Aufbau der Arbeiterkammer von 1920 wurde 25 Jahre danach fast unverändert übernommen.

Die Auflösung des Parlaments am 4. März 1933 bedeutete das vorläufige Ende der parlamentarischen Demokratie in Österreich. Auch die "Parlamente der Arbeit", die Kammervollversammlungen und Sektionsversammlungen stellten ihre Tätigkeit ein. An ihre Stelle traten kraft Verordnung¹⁾ Verwaltungskommissionen, die von einem Verwaltungskommissär überwacht wurden. Der neue korporativistische Staat machte sich den organisatorischen Apparat der Arbeiterkammern nutzbar und änderte ihre Funktion. Die Arbeiterkammern wurden völlig in den Dienst der berufsständischen Ausrichtung der Arbeitsverfassung gestellt und ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaft entkleidet. Bis zu ihrer Auflösung am 30. Juni 1938 fungierten sie lediglich noch als Geschäftsstellen für den "Gewerkschaftsbund der österreichischen Arbeiter und Angestellten", einer von der autoritären Regierung geschaffenen "Einrichtung öffentlichen Rechtes" mit "Organisationsmonopol".²⁾

1) Verordnung vom 11. Dezember 1933 (BGBl. I 572/33) und vom 25. März 1934 (BGBl. I 199/34).

2) Klecatsky, Interessenverbände und Parlament, S. 29; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 - 1965, S. 28 f.

c) Die Arbeiterkammern von 1945

Schon am 20. Juli 1945 beschloß die provisorische Staatsregierung die Wiedererrichtung der Kammern für Arbeiter und Angestellte.¹⁾ Nach und nach erhielt jedes der neun Bundesländer eine eigene Arbeiterkammer. Zur Beratung und Durchführung gemeinsamer Angelegenheiten wurde der Österreichische Arbeiterkammertag als Dachorganisation geschaffen.

Unklarheiten über die Zugehörigkeit gewisser Arbeitnehmergruppen - insbesondere der Arbeitnehmer landwirtschaftlicher Betriebe und des öffentlichen Dienstes - sowie die beschränkten Zuständigkeiten des Arbeiterkammertages waren die Ursachen für die Neufassung des Arbeiterkammergesetzes vom 19. Mai 1954 (BGBl. Nr. 105).²⁾ Dieses Gesetz bildet zusammen mit der "Verordnung des Bundesministers für soziale Verwaltung vom 28. März 1969 (BGBl. Nr. 119) über die Durchführung der Wahl der Vollversammlung der einzelnen Kammern für Arbeiter und Angestellte" auch heute noch die Grundlage für die österreichischen Arbeiterkammern in neun Bundesländern und für den Österreichischen Arbeiterkammertag.

Die land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmer in Oberösterreich³⁾, Salzburg⁴⁾, der Steiermark⁵⁾, Niederösterreich⁶⁾ und

1) Die Kammern für Arbeiter und Angestellte werden in den einschlägigen Gesetzen und im Sprachgebrauch abkürzend als Arbeiterkammern bezeichnet.

2) Kleinere Änderungen erfolgten durch Ges. v. 6. 4. 1960 (BGBl. Nr. 89), 7. 7. 1965 (BGBl. Nr. 236) und v. 11. 12. 1968 (BGBl. 1969 Nr. 25).

3) Vgl. Ges. v. 7. 7. 1948 (LGBL. v. 16. 4. 1949).

4) Vgl. Ges. v. 10. 3. 1949 (LGBL. v. 27. 9. 1949).

5) Vgl. Ges. v. 8. 6. 1949 (LGBL. Steiermärkischer Landtag).

6) Vgl. Ges. v. 30. 6. 1950 (LGBL. v. 8. 9. 1950).

Kärnten¹⁾ wurden in sogenannten Landarbeiterkammern zusammengeschlossen. In Tirol²⁾ und in Vorarlberg³⁾ wurden den land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmern eigene Sektionen in den Landwirtschaftskammern zugestanden. Während die Errichtung der Landwirtschaftskammern noch in die Zeit der Ersten Republik fiel, ließ die Schaffung von Landarbeiterkammern bis in die fünfziger Jahre auf sich warten. Da die Errichtung solcher Kammern nach der österreichischen Verfassung in die Kompetenz der Länder fällt⁴⁾, ist es dem Bunde verwehrt, den in den obengenannten fünf Ländern bestehenden Landarbeiterkammern durch Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Dachorganisation ein überregionales Tätigkeitsfeld zu erschließen. Jedoch haben sich die Landarbeiterkammern dieser Bundesländer, denen naturgemäß keine Kompetenz zur Errichtung einer solchen Organisation auf Bundesebene zusteht, am 6. 7. 1957 in einem privatrechtlichen Verein, dem Landarbeiterkammertag, zusammengeschlossen⁵⁾. In den Ländern Vorarlberg und Tirol wurden anstelle von selbständigen Landarbeiterkammern innerhalb der bestehenden Landwirtschaftskammern Arbeitnehmersektionen gebildet. In Wien und im Burgenland fehlt eine gesetzliche Interessenvertretung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitnehmer ganz.

1) Vgl. Ges. vom 16. 11. 1954 (LGBI v. 27. 11. 1954).

2) Vgl. Ges. vom 29. 3. 1949 (LGBI v. 8. 9. 1949).

3) Vgl. Ges. vom 12. 10. 1949 (LGBI v. 12. 10. 1949).

4) Art. 10 Abs. 1 Nr. 8 und 11 B-VG; vgl. das Urteil des österreichischen VerFGH v. 20. 3. 1947, VerFGHSLG. 1937.

5) Vgl. Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 65; Krisam, S. 34 ff.

2. Die deutschen Arbeiterkammern

- a) Bestrebungen zur Errichtung einer gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer im 19. Jahrhundert

Auch in Deutschland drängten die Arbeitnehmerinteressen schon früh zur Repräsentation¹⁾. Sozialreformer wie Franz von Baader oder Immanuel Wohlwill wiesen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf den Rechtsanspruch des Arbeiters auf eine "standesgemäße" Vertretung hin. Wenn auch die vorgeschlagenen Einrichtungen - etwa der von Baader propagierte "Arbeiter- und Armenlandrat" - weit davon entfernt waren, den Arbeitern echte Möglichkeiten der betrieblichen oder gesamtwirtschaftlichen Mitwirkung zu erschließen, so zeichnen sich doch hier schon jene Kräfte ab, die später zur Errichtung von Arbeiterkammern führten.

Die Märzrevolution brachte es mit sich, daß in steigendem Maße die Forderung nach einer Interessenvertretung der Arbeitnehmer erhoben wurde. So forderten die Abgeordneten Degenkolb, Veit, Becher und Lette in dem "Entwurf einer Gewerbeordnung für das Deutsche Reich"²⁾ die Einrichtung von Ge-

1) Zur geschichtlichen Entwicklung der deutschen Arbeiterkammern vgl. Cramer, S. 459 ff.; Krisam, S. 65 f.; Rasch, S. 71; Sydow, Geschichte; Syrup-Neuloh, S. 197 ff.; Tatarin-Tarnheyden, S. 69 f.; Teuteberg, S. 15; Urbanek, S. 389 f.; Wagner, S. 83 ff.

2) Teilweise abgedr. bei Teuteberg, S. 109 f.

werbekammern, denen neben einer Reihe von betrieblichen Mitwirkungsrechten auch das Recht zugestanden werden sollte, gewerbliche Gesetze und Anordnungen zu begutachten und zu beraten. In diesen Gewerbekammern sollten die Arbeiter durch sogenannte Fabrikräte - darunter stellte man sich sowohl mit Fabrikinhabern als auch mit Fabrikarbeitern besetzte Gremien vor - Sitz und Stimme haben. Als in Preußen unter dem Druck der Märzunruhen am 30. Januar 1850 die "Verordnung betreffend die Errichtung von Gewerberäten und verschiedene Abänderungen der Allgemeinen Gewerbeordnung" verkündet wurde, sahen sich die Arbeiter in ihrer Hoffnung auf Erlangung effektiver Mitwirkungsrechte enttäuscht. In den preußischen Gewerberäten hatten die Arbeitgebervertreter ein zahlenmäßiges Übergewicht und waren so in der Lage, alle Abstimmungen zu ihren Gunsten zu entscheiden. Auch waren die Gewerberäte von jeder verwaltenden Tätigkeit ausgeschlossen¹⁾.

In der Folgezeit wurde es etwas stiller um die überbetriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer in gesetzlich anerkannten Organen, bis sich im Jahre 1871 Gustav Friedrich von Schönberg mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit wandte, "paritätische Arbeitsämter" zu errichten²⁾. Diese zu gleichen Teilen mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzten Institutionen sollten den Regierungen arbeitsstatistische Unterlagen für den Ausbau der Sozialgesetzgebung liefern. Von Schönberg hatte ihnen also einen Aufgabenkreis zugedacht, der heute breiten Raum in der Tätigkeit aller Arbeitnehmerkammern einnimmt. Seine Idee der "paritätischen Arbeitsämter" wurde jedoch nie verwirklicht.

1) Teuteberg, S. 329.

2) Teuteberg, S. 466.

Eine gleichfalls paritätische Besetzung schwebte den Sozialdemokraten Fritzsche und Bebel vor. Sie griffen in einem 1887 namens ihrer Fraktion eingebrachten Entwurf den Gedanken der Errichtung von Gewerbekammern neu auf. Diese Kammern sollten die Gewerbe- und Arbeitnehmerinteressen gegenüber den Behörden vertreten und auch gewisse Aufsichtsbefugnisse über gewerbliche Einrichtungen und Fachbildungsanstalten erhalten¹⁾. Der Entwurf hat keine Gesetzeskraft erlangt.

In den folgenden Jahren unternahmen die Sozialdemokraten immer wieder parlamentarische Vorstöße, um den Arbeitnehmern eine gesetzliche Interessenvertretung zu sichern. 1899, 1900 und 1903 beantragten sie die Errichtung eines Reichsarbeitsamtes sowie von territorialen Arbeitsämtern und paritätischen Arbeitskammern. Die Zuständigkeiten dieser Kammern waren gegenüber jenen, die die Sozialdemokraten der Gewerbekammern in ihrem Entwurf von 1887 einräumen wollten, bereits wesentlich erweitert. So sollten sie das Recht haben, Enqueten über Gehälter und Löhne anzustellen, Beschwerden und Mißstände zu untersuchen und über wirtschaftliche und soziale Fragen bei den Regierungen Gutachten zu erstatten. Bei Arbeitsstreitigkeiten hatten sie als gewerbliche Schiedsgerichte zu fungieren²⁾. Außerdem sollten ihnen "polizeiliche Befugnisse"- etwa zur Verhängung von Ordnungsstrafen gegen Unternehmer - verliehen werden³⁾. Eine Verwirklichung erfuhren diese sozialdemokratischen Vorschläge jedoch nicht.

1) Vgl. Teuteberg, S. 467.

2) Teuteberg, S. 467.

3) Nicht ganz zutreffend insoweit: Krisam, S. 67.

b) Die Diskussion um die Schaffung von Arbeitnehmerkammern zu Beginn des 20. Jahrhunderts

aa) Gemischte oder reine Arbeitnehmerkammern

Die Frage der Zusammensetzung der Arbeitnehmerkammern war es, an der sich die Meinungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts in besonderem Maße entzündeten, wenn Entwürfe und Regierungsvorlagen zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern im Reichstag zur Debatte standen, was nicht selten der Fall war; denn mittlerweile hatte sich in der Mehrheit der Parteien die Auffassung durchgesetzt, daß eine gesetzlich verankerte Interessenvertretung der Arbeitnehmer ähnlich den bereits bestehenden kammerähnlichen landwirtschaftlichen Vereinen, den Handwerkskammern und den Industrie- und Handelskammern ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit war.

Den Anhängern gemischter Kammern, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sein sollten ("Arbeitskammern"), standen die Befürworter reiner Arbeitnehmerkammern ("Arbeiterkammern") gegenüber¹⁾. Aber die Fronten waren nicht starr, sondern änderten sich im Laufe der Auseinandersetzung. Oft lief der Trennungsstrich quer durch die Parteien, und viele der damals gebrauchten Argumente finden sich in der gegenwärtigen Diskussion um die Errichtung weiterer Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik bzw. die paritätische Besetzung von Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern wieder.

Die Befürworter der gemischten Kammern wurden von einem großen Teil der Sozialdemokratie und des Zentrums - darunter der Abgeordnete Mathias Erzberger - angeführt. Sie eröffneten sich von einem solchen paritätischen Gremium eine bessere Verstan-

1) Befürworter von Arbeitskammern: Harms, Das Arbeitskammergesetz; ders., Arbeitskammern; v. Schulz, Befürworter von Arbeiterkammern; Umbreit, Sp. 911; Hue, Sp. 911 f.; Schmidt, S. 43 ff.

digung und Kooperation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Durch das gemeinsame Gespräch über beiderseitig interessierende Fragen sollte dem Klassenkampfgedanken entgegengewirkt werden. Man wollte ein Institut schaffen, "in dem Unternehmer und Arbeiter sich annähern und die unüberwindbar scheinenden Gegensätze auszugleichen suchen, indem den Unternehmern ein größeres Verständnis für die Bestrebungen der Arbeiter beizubringen versucht wird und das umgekehrt auf die Arbeiterschaft erzieherisch wirkt"¹⁾. Verschiedentlich wurde an derartige Arbeitskammern die Hoffnung geknüpft, sie würden sich in Tarifstreitigkeiten als ausgleichendes Element erweisen²⁾.

In der Ablehnung der paritätischen Kammern fanden sich ein großer Teil der Gewerkschaften und der Unternehmer zusammen. Die klassenkämpferische Einstellung weiter Arbeitgeberkreise spiegelt sich in einer Schrift wider, die vom Verein deutscher Arbeitgeberverbände zum Thema Arbeitnehmerkammern herausgegeben wurde, in der es heißt: "Arbeitnehmer und Arbeitgeber besitzen ... nur insofern gemeinsame Interessen, als ihnen beiden an der möglichen Förderung der nationalen Gütererzeugung gelegen sein muß. Im übrigen stehen sie sich als entschiedene Gegner gegenüber ... Arbeitgeber und Arbeitnehmer können sich niemals dauernd versöhnen und anfreunden"³⁾. Von diesem Klassenstandpunkt aus gesehen war es nur folgerichtig, daß der Verein deutscher Arbeitgeberverbände den reinen Arbeiterkammern als dem "kleineren Übel"⁴⁾ den Vorzug gegenüber den gemischten Arbeitskammern gab - nicht ohne gleichzeitig die Errichtung besonderer Arbeitgeberkammern neben den schon bestehenden Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern zu fördern⁵⁾.

1) Giesberts, Reichstagsabgeordneter, zit. bei Harms, Das Arbeitskammergesetz, S. 21.

2) Harms, Das Arbeitskammergesetz, S. 18 f.

3) "Der Neuentwurf eines Arbeitskammergesetzes", hrsgg. v. Verein deutscher Arbeitgeberverbände, teilw. wiedergeg. in Harms, Das Arbeitskammergesetz, S. 15.

4) Teuteberg, S. 475.

5) Harms, S. 15.

Die ablehnende Haltung der Arbeitgeberverbände gegenüber paritätischen Institutionen im betrieblichen wie im überbetrieblichen Bereich hat sich bis heute erhalten. Das zeigt sich auf dem überbetrieblichen Sektor insbesondere im Zusammenhang mit der gewerkschaftlichen Forderung nach paritätischer Besetzung der Wirtschaftskammern.

Die stärksten Befürworter von reinen Arbeitnehmerkammern waren in den Reihen der Gewerkschaften zu finden, obwohl auch diese in sich gespalten waren¹⁾. Sie beriefen sich - ähnlich wie die Arbeitgeberverbände - auf unüberbrückbare Klassengegensätze. Auch befürchteten sie, daß die paritätische Besetzung infolge der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Arbeitnehmer von den Unternehmern faktisch zu einer Disparität führen würde. Ebenso wenig waren breite Gewerkschaftskreise geneigt, einem unparteiischen Vorsitzenden die Entscheidung bei Stimmengleichheit zu überlassen, wobei sie auf schlechte Erfahrungen verwiesen, die man mit Schiedsgerichten für die Arbeiterversicherung gemacht habe²⁾. Diese ablehnende Haltung der Freien Gewerkschaften und der Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine gegenüber paritätischen Arbeitskammern - die christlichen Gewerkschaften traten seit 1903 für gemischte Arbeitskammern ein - wurde erst 1911 von der Sozialdemokratie unterstützt.

bb) Die Regierungsentwürfe

Schon 1905 hatte der Staatssekretär im Reichsamt des Inneren, Arthur Graf von Posadowsky-Wehner, die Bereitschaft der Regierung erklärt, Arbeitskammern ins Leben zu rufen³⁾. Die Regierung hatte zunächst erwogen, Arbeitskammern im Wege des Ausbaues der Gewerbegerichte zu schaffen. Diese Lösung schien bei der Vielfalt von Meinungen, die sich in Parteien und Verbänden zum Thema Arbeitnehmerkammern gebildet

1) Vgl. Teuteberg, S. 474.

2) Erkelenz, Sp. 164 f.

3) Francke, Sp. 514; Teuteberg, S. 467.

hatte, die größten Chancen zu haben, eine Mehrheit im Parlament zu finden¹⁾. Sie wurde jedoch schließlich - hauptsächlich wegen der zu befürchtenden Aufgabenüberlastung dieser bewährten Gerichte - fallengelassen.

Am 4. Februar 1908 legte die Regierung dem Bundesrat den "Entwurf eines Gesetzes über Arbeitskammern" (RARbBl. S. 297) vor.

Sie verwirklichte damit auf den Tag genau nach 18 Jahren den Arbeitererlaß Wilhelms II von 1890, in dem der Kaiser eine gesetzliche Interessenvertretung für die Arbeiter in Aussicht gestellt hatte. Die Entscheidung war zugunsten der paritätischen Arbeitskammern gefallen. Von ihr erwartete sich die Regierung eine größere Förderung des sozialen Friedens als durch reine Arbeiterkammern.

In den §§ 3 bis 6 wies der Entwurf den Arbeitskammern folgende Aufgaben zu:

- Förderung des gedeihlichen Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- Unterstützung von Behörden durch Erstattung von Gutachten²⁾
- Erhebungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse ihres Bezirks
- Stellung von Anträgen an gesetzgebende Körperschaften, Behörden und Kommunalverbände
- Anregung von Veranstaltungen und Maßnahmen zur Hebung der wirtschaftlichen Lage der Arbeitnehmer und Mitwirkung an der Verwaltung der hierfür getroffenen Einrichtungen
- Funktion als Einigungsamt bei Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Die Beratung von Angelegenheiten, die lediglich die besonderen Verhältnisse einzelner Betriebe betrafen, war den Arbeitskammern versagt.

1) Sydow, Arbeitskammern, Sp. 795.

2) Teuteberg (S. 476) nimmt irrtümlicherweise an, der Entwurf habe den Arbeitskammern die Befugnis zum Erlaß von Arbeiterschutzbefehlen einräumen wollen. Ihnen sollte jedoch nur das Recht zustehen, solche Vorschriften zu begutachten.

Daß der Entwurf fast überall auf Ablehnung stieß, lag weniger an dem Aufgabenkreis, der den Arbeitskammern zugedacht war, als an der vorgesehenen organisatorischen Gestaltung dieser Körperschaften. Hauptansatzpunkt der Kritik war die geplante strenge fachliche Gliederung der Arbeitskammern, die durch die Anlehnung an die Einteilung und die Bezirke der gewerblichen Berufsgenossenschaften erreicht werden sollte (§ 1 d. Entw.)¹⁾. Diese Verbindung mit den Berufsgenossenschaften hätte nicht nur ein äußerst kompliziertes, indirektes Wahlverfahren zur Folge gehabt, sondern barg auch die Gefahr in sich, "daß die Arbeitskammern dann den Zusammenhang mit dem breiten, vielgestaltigen Leben der gesamten Volkswirtschaft und dem ganzen sozialen Körper der Nation eingebüßt hätten"²⁾. Auch hätten weibliche Arbeitnehmer de facto nur geringe Aussichten gehabt, in die Arbeitskammer gewählt zu werden. Auf Kritik stieß auch der Vorschlag, den Vorsitzenden der Arbeitskammer von staatlicher Seite zu bestellen (§ 9 S. 3 d. Entw.) und seinem Votum bei Stimmengleichheit den Ausschlag zukommen zu lassen.

So wurde dem Reichstag am 25. November 1908 aufgrund eines Bundesratsbeschlusses ein neuer Entwurf vorgelegt, der verschiedenen Bedenken Rechnung tragen sollte³⁾. Der zweite Entwurf ersetzte als wichtigste Neuerung den umständlichen Wahlmodus des ersten durch direkte und geheime Wahlen nach dem Verhältnissystem bei Gleichberechtigung beider Geschlechter (§§ 11 ff.). Die Anlehnung an die Berufsgenossenschaften wurde aufgegeben - nicht aber die fachliche Gliederung. Die Errichtung der Arbeitskammern sollte fakultativ - je nach dem Stand der Entwicklung in den verschiedenen Gewerbezweigen - durch Verfügung des Landeszentralbehörden erfolgen (§ 1).

1) Francke, Sp. 538 f.

2) Francke, Sp. 518.

3) Abgedr. in Soziale Praxis XVIII. Jahrgg. Sp. 239 ff.; vgl. auch die stenografischen Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, Legislaturperiode 1908/09, Bd. 6 S. 283 ff.

Wenn auch dem zweiten Entwurf mehr Wohlwollen entgegengebracht wurde als seinem Vorgänger¹⁾, so beharrten doch die Arbeitgebervereinigungen und die Wirtschaftskammern mit wenigen Ausnahmen unverändert auf ihrer ablehnenden Haltung. Auch die Freien Gewerkschaften und Sozialdemokraten empfanden für die Vorlage wenig Sympathien²⁾. Die Reichstagskommission, der der Entwurf nach der ersten Lesung überwiesen wurde, nahm wiederum einige Änderungen vor und versuchte damit, verschiedenen Einwänden Rechnung zu tragen. Aber auch dieser Versuch, einen gangbaren Kompromiß zwischen den divergierenden Forderungen zu finden, die an die neue Institution von Parteien, Verbänden und den bestehenden Kammern gestellt wurden, schlug fehl³⁾.

Die Resonanz auf den neuerlichen Entwurf im Reichstag bei der ersten Lesung am 16. Februar und der zweiten vom 5. und 7. Dezember 1910 war wenig günstig, zumal vorher im Bundesrat wichtige Beschlüsse der Reichstagskommission unberücksichtigt geblieben waren. Zentraler Punkt in den Debatten war die Frage, ob die "Berufsvereinsbeamten" - insbesondere die Gewerkschaftssekretäre - in die Arbeitskammern gewählt werden konnten oder nicht⁴⁾. Der positiven Einstellung der Mehrheit des Reichstages zu dieser Frage setzte die Regierung ein schroffes "Nein" entgegen, denn, so führte Staatssekretär Delbrück aus, hier würden die Gewerkschaftssekretäre nur einseitige Sachwalter der Arbeiterinteressen sein, auf die sie sich bereits vorher festgelegt hätten. Eine friedliche Verständigung beider Teile sei nur dann zu erreichen, wenn die Freiheit der Beschlußfassung nicht durch die Kontrolle von außen und durch ein bestimmtes Programm beeinträchtigt sei.

Ganz anderer Ansicht war hingegen eine Mehrheit von etwa zwei Dritteln des Reichtages. Sie wollte auf die Mitwirkung der Sach-

1) Vgl. dazu: Die Stimmen zum neuen Arbeitskammergesetz-Entwurf, abgedr. in Soziale Praxis, XVIII Jahrgg. Sp. 383 ff., 401 ff., 427 ff., 580 ff., 659 f.

2) Teuteberg, S. 480.

3) Potthoff, Sp. 82 ff.

4) Vgl. Francke, Sp. 330; Teuteberg, S. 481.

kundigen und verhandlungsgewandten Gewerkschaftsfunktionäre auf keinen Fall verzichten, weil sie fürchtete, die Arbeitnehmer würden mangels ausreichenden Fachwissens und erprobter Verhandlungstaktik ohne die Schützenhilfe berufsmäßiger Arbeitersekretäre in den Auseinandersetzungen mit den Unternehmern den kürzeren ziehen. Wenn man Frieden vermitteln wolle, so müsse man die kämpfenden Gegner einander näherbringen, nicht solche Personen, die gar nicht an der Leitung des Kampfes beteiligt seien¹⁾. Da eine Einigung über die Frage der Wählbarkeit von Gewerkschaftssekretären nicht zu erzielen war, wurde auf die dritte Lesung des Entwurfs verzichtet.

Aber auch damit war der Arbeitnehmerkammergedanke noch nicht endgültig begraben. 1911 wurden Fachausschüsse in der Hausindustrie nach dem Muster der geplanten Arbeitskammern eingeführt, die sich jedoch nicht entwickeln konnten²⁾. Am 18. April 1918 nahm dann der Bundesrat den neuerlichen Regierungsentwurf eines Arbeitskammergesetzes an³⁾. In diesem Entwurf wurde den Gewerkschaftssekretären endlich - wenn auch mit gewissen Einschränkungen - das passive Wahlrecht in die Arbeitskammern zugestanden.

Dieses Zugeständnis kam jedoch zu spät. Inzwischen waren die Gewerkschaften mit einem Gegenentwurf hervorgetreten, in dem sie Forderungen aufstellten, die erheblich über die Vorschläge des Regierungsentwurfes hinausgingen und von der Regierung nicht akzeptiert wurden. So verhärteten sich die Fronten insbesondere in der Frage der Gliederung der Arbeitnehmerkammern. Während die Regierung wie eh und je für eine fachliche Gliederung eintrat, versteiften sich die Gewerkschaften auf eine territoriale Kammerorganisation, wie wir sie gegenwärtig in den Arbeitnehmerkammergesetzen verwirklicht finden⁴⁾.

1) Vgl. Kulemann, Sp. 386 ff.

2) Potthoff, Arbeitsrecht, S. 43.

3) Entw. auszugsw. abgedr. in SP XXVII. Jahrgg. Sp. 465 ff.

4) Vgl. o. Verf.; SP XXVII. Jahrgg. Sp. 648.

Zwar beschäftigte sich der Reichstag und nach ihm ein Reichstagsausschuß mit dem Entwurf - Gesetzeskraft hat er jedoch nicht erlangt. Die Arbeitskammern waren nicht, wie Potthoff 1918 gemeint hatte, "im Feuer des Weltkrieges lebensfähig geworden"¹⁾. Lediglich für den Bergbau im Ruhrgebiet und in Schlesien wurden "als Nachwirkung der Revolution und bedingt durch die Sozialisierungsbestrebungen" Arbeitskammern geschaffen, die paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt waren²⁾.

Wenn wir heute rückblickend das damalige Ringen um die Arbeitskammern verfolgen, so mutet es einigermaßen unverständlich an, daß es seinerzeit nicht schließlich doch zur Verabschiedung eines Gesetzes gekommen ist; denn in fast allen Parteien und Verbänden und auch im Reichstag hatte sich letztlich die Einsicht durchgesetzt, daß den Arbeitnehmern eine gesetzliche Interessenvertretung zugestanden werden müsse. Sicherlich war die schwankende und zuletzt ablehnende Haltung der Sozialdemokratie und die Spaltung der Gewerkschaften in der Paritätsfrage der Einigung auf einen bestimmten Entwurf hinderlich. Auch das kategorische Nein der Unternehmer zur Einrichtung gemischter Kammern brachte die Regierungsentwürfe der Gesetzeskraft nicht eben näher. Dennoch hätten die Arbeitnehmerkammern nicht nur auf dem Papier verwirklicht werden können. Der eigentliche Grund für ihr Scheitern lag in der konservativen Einstellung der Regierung, die nicht den Mut hatte, sich zu einer fortschrittlichen Konzeption zu bekennen, sondern Parlament und Gewerkschaften hinhaltende Rückzugsgefechte lieferte. Dabei stieß sie mit jeder Konzession, die sie schrittweise machte, auf ein gesteigertes Selbstbewußtsein der Gewerkschaftsbewegung, das sich in neuen Forderungen an das Arbeitnehmerkammergesetz niederschlug. Der Entwurf von 1918, von der Regierung 10 Jahre früher im Parlament eingebracht, hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Verabschiedung eines Arbeitskammer-

1) Potthoff, Arbeitsrecht, S. 43.

2) Vgl. Feig, S. 74.

gesetzes in dieser Form geführt.

In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg konnten die Gewerkschaften ihre Stellung weiter stärken, und so kam es, daß sie, die ursprünglich zu den engagiertesten Vorreitern des Arbeiterkammergedankens zählten, schließlich unabhängige, öffentlich-rechtliche Interessenvertretungen mit dem Argument ablehnten, diese seien neben den Gewerkschaften zu einem Schattendasein verurteilt¹⁾. Die Gewerkschaften nahmen damit eine Haltung ein, die sie bis heute nicht aufgegeben haben.

c) Die Arbeiterräte der Weimarer Reichsverfassung

In abgewandelter Form präsentierte sich der Arbeitnehmerkammergedanke in der Weimarer Republik Art. 165 WV sah die Bildung von Bezirksarbeiterräten und eines Reichsarbeiterrates als Unterbau für Bezirkswirtschaftsräte und einen Reichswirtschaftsrat vor.

Die Entstehung des Art. 165 WV ist unlösbar verbunden mit dem starken Einfluß, den die Rätebewegung zum Ende des Ersten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit auf das deutsche Staatsleben ausübte: Die unabhängige Sozialdemokratie und andere politische Kräfte erhoben damals die Forderung, die gesamte öffentliche Gewalt in die Hände von Arbeiter- und Soldatenräten zu legen. Wenn es schließlich auch nur kurzzeitig und regional zur Bildung solcher Räte kam, so trug diese Entwicklung doch wesentlich dazu bei, daß der Gedanke einer berufsständischen Verfassung an Boden gewann. Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, denen vereinzelt sogar öffentlich-rechtlicher Charakter beigelgt wurde²⁾, war ein weiterer Schritt in Richtung auf eine paritätische Kooperation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

1) Vgl. Zweig, S. 99 f.; Degener, Sp. 392.

2) Vgl. Stammler, S. 403.

Mit dem Reichswirtschaftsrat sollte eine Art "Industrieparlament"¹⁾ geschaffen werden. Von einer Minderheit war ihm sogar die Aufgabe zugedacht, gesetzgeberisch für Industrie und Gewerbe tätig zu werden²⁾. Die überwiegende Mehrheit des Reichstags und auch das Zentrum wandten sich jedoch gegen eine solche Aushöhlung des demokratisch-parlamentarischen Systems, wie sie mit der Errichtung derartiger "Kammern der Arbeit"³⁾ zwangsläufig verbunden gewesen wäre. Diese Auffassung prägte schließlich Art. 165 Abs. 4 WV, der dem Reichswirtschaftsrat nur die Rolle einer wirtschaftlichen Beratungskörperschaft zuerkennt.

Art. 165 WV sieht zwei Kategorien von Räten vor: die reinen Arbeiterräte (Art. 165 Abs. 2 WV) und die berufsständisch gegliederten Wirtschaftsräte (Art. 165 Abs. 3 WV).

Der Aufgabenbereich der reinen Arbeiterräte wird in Art. 165 Abs. 2 WV mit "Wahrnehmung" von "wirtschaftlichen und sozialen Interessen" der Arbeiter und Angestellten definiert. Bemerkenswert ist, daß damit den Arbeitnehmern verfassungsrechtliche Interessenvertretungen zugestanden werden, ohne daß eine entsprechende Organisation auf Seiten der Unternehmer ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattet wird. Dies erklärt sich wohl aus der Absicht des Verfassungsgebers, den Kammern der Unternehmer offizielle Vertretungsorgane der Arbeitnehmer gegenüberzustellen⁴⁾.

Die Arbeiterräte treten nach Art. 165 Abs. 3 WV mit den "Vertretungen der Unternehmer und sonstiger beteiligter Volkskreise" zu

1) Tatarin-Tarnheyden, S. 149.

2) Kaliski, S. 229 ff.; Cohen, S. 1043 ff.;

3) Tatarin-Tarnheyden, S. 155.

4) Tatarin-Tarnheyden, S. 157.

Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die zentrale Aufgabe des Reichswirtschaftsrates sollte in der Begutachtung sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Gesetzesentwürfe bestehen (Art. 165 Abs. 4 S. 1 WV).

Tatsächlich konstituierte sich jedoch nur ein Vorläufiger Reichswirtschaftsrat¹⁾. Seine Aufgabenstellung deckte sich mit derjenigen, die dem endgültigen Reichswirtschaftsrat zugedacht war (Art. 165 Abs. 4 WV)²⁾. Für eine Reihe von Verwaltungsbeiräten standen ihm Benennungsrechte zu.

Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat setzte sich aus 326 Mitgliedern zusammen, die sich auf zehn Gruppen verteilten, von denen jene der Land- und Forstwirtschaft und der Industrie mit je 68 Vertretern am stärksten waren. Innerhalb der einzelnen Gruppen war das Prinzip der Parität weitgehend gewahrt.

Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat hat keine große Bedeutung erlangt³⁾. Nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten wurde er schließlich beseitigt⁴⁾.

1) Vgl. die Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat v. 4. 5. 1920 (RGBl. S. 858); zum Vorläufigen Reichswirtschaftsrat s. Kandeler, S. 43 f.; Glum; Tatarin-Tarnheyden, S. 165 ff. m.w.N.; Napp-Zinn, S. 88 ff.; Thiele. S. 529.

2) Vgl. Art. 11 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat.

3) S. u. S. 125.

4) Vgl. das Gesetz über die Aufhebung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates vom 23. 3. 1934 (RGBl. S. 115).

d) Die Entwicklung der saarländischen Arbeitnehmerkammern

aa) Die Arbeitskammer von 1925

Wenn auch die Bemühungen um die Schaffung gesetzlicher Interessenvertretungen der Arbeitnehmer in ganz Deutschland scheiterten, so führten sie wenigstens für einen Teil dieses Gebietes zu einem bescheidenen Erfolg. 1925 wurde im Saarland, das zu dieser Zeit unter der Verwaltung des Völkerbundes stand, durch Verordnung der Regierungskommission vom 18. 9. 1925 eine Arbeitskammer errichtet¹⁾. 18 Arbeitgebervertreter und die gleiche Anzahl von Delegierten der Arbeitnehmer bildeten die paritätische Besetzung der Kammer, deren Errichtung der Initiative des Internationalen Arbeitsamtes zu verdanken war, das in der Arbeitskammer ein Instrument erblickte, mit dessen Hilfe die Arbeitsgesetzgebung im Saarland vorbereitet werden sollte²⁾.

Der Aufgabenbereich der Kammer, die eine fachliche und berufliche Gliederung aufwies, deckte sich nur zum Teil mit dem der heutigen Arbeitskammer des Saarlandes. Er bestand vor allem darin, "durch Berichte und Gutachten der Regierungskommission Vorschläge zu unterbreiten, soweit es sich um Fragen handelte, die die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern betrafen, so zum Beispiel solche hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse, des Arbeitsschutzes - vor allem der Kinder, Jugendlichen und Frauen - des Tarifrechtes, der Sozialversicherung, des Fortbildungsschulwesens und der Arbeitsvermittlung für die Schwerbeschädigten"³⁾. Im Einverständnis mit der Regierungskommission durfte sie "Umfragen und Erhebungen veranstalten, Ausschüsse einsetzen und Sachverständige vernehmen". Ein-

1) Verordnung der Regierungskommission v. 18. 9. 1925, Amtsblatt der Regierungskommission des Saargebietes Nr. 27.

2) Wagner, S. 83.

3) Leiner, PersV 1961 S. 83.

schlägige Verordnungsentwürfe wurden ihr zur Begutachtung vorgelegt¹⁾. Die Finanzierung der Kammer erfolgte über den Haushalt der Regierungskommission.

Heute ist man sich selbst in den Reihen der Nachfolgerin dieser 1935 aufgelösten Kammer darüber einig, daß sie ihre Bewährungsprobe nicht bestanden hat und an "heißen Eisen, über die die Sozialpartner sich nicht einigen konnten", gescheitert ist²⁾. Als besonders nachteilig wurde empfunden, daß infolge der paritätischen Struktur der Kammer die Meinungsbildung außerordentlich schwierig war und dadurch die Kammerarbeit gelähmt wurde³⁾. Auch zeigte sich sehr bald, daß die Arbeitgeber nur zögernd bereit waren, ihr besonderes Fachwissen - erworben durch die langjährige Tätigkeit in den Wirtschaftskammern - in die Arbeitskammer einzubringen.

bb) Die Arbeitskammer von 1951

Dennoch erinnerte sich die saarländische Verfassungskommission nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges der Arbeitnehmervertretung der zwanziger Jahre und schuf den Art. 59 Abs. 1 der Verfassung¹ des von Deutschland getrennten Saarlandes (ABl. d. S. S. 1077), in dem festgestellt wird: "Die Wirtschaft des Saarlandes findet ihre öffentlich-rechtliche Vertretung jeweils in der Industrie- und Handelskammer, in der Handwerkskammer, in der Landwirtschaftskammer und in der Arbeitskammer ..." Die paritätische Besetzung der genannten Kammern war bei den Beratungen im Verfassungsausschuß abgelehnt worden⁴⁾.

1) O. Verf., SP 35, Jahrgg. Sp. 90.

2) Peierle, GK 23, 1968, S. 272.

3) Wagner, S. 85.

4) Wagner, S. 84 f.

Aufgrund des Art. 59 der saarländischen Verfassung erließ der Landtag am 30. Juni 1951 gegen den Widerstand der Arbeitgeberverbände und Wirtschaftskammern, die eine zu starke Erweiterung des Gewerkschaftseinflusses befürchteten, das "Gesetz Nr. 255 (ABl. d. S. S. 980) über die Errichtung einer Arbeitskammer für das Saarland". Dieses Gesetz erfuhr verschiedene Abänderungen, die durch die Angliederung des Saarlandes an die Bundesrepublik erforderlich geworden waren¹⁾. Die vorläufig letzte Neufassung des Arbeitskammergesetzes stammt vom 5. Juli 1967²⁾. Sie brachte als Neuerung die Einbeziehung kultureller Aufgaben in den Tätigkeitsbereich der Kammer, folgte damit jedoch nur der tatsächlichen Entwicklung³⁾. Zum Arbeitskammergesetz erging eine Wahlordnung⁴⁾, die mehrmals geändert wurde.

e) Die Entwicklung der bremischen Arbeitnehmerkammern

aa) Die Kammern für Arbeiter und Angestellte von 1921

Die Arbeitnehmerkammern in Bremen waren das Ergebnis von Bestrebungen, welche die Arbeitnehmer der Hansestadt schon seit Ende des 19. Jahrhunderts verfolgten. Schon früh brach sich in Bremen die Erkenntnis Bahn, daß viele der anstehenden wirtschaftlichen Fragen am besten im Wege der Selbstverwaltung einer Lösung zugeführt werden konnten⁵⁾. Die Schaffung von

1) Ges. v. 31. 12. 1951 (ABl. d. S. S. 314); Ges. v. 20. 3. 1956 (ABl. d. S. S. 434); Ges. v. 9. 7. 1956 (ABl. d. S. S. 966); Ges. v. 15. 11. 1960 (ABl. d. S. S. 879).

2) Ges. v. 5. 7. 1967 (ABl. d. S. S. 635).

3) Arbeitskammer des Saarlandes, S. 17.

4) WahlO v. 15. 1. 1952 (ABl. d. S. S. 51) u. v. 29. 9. 1956 (ABl. d. S. S. 1256), geändert durch VO v. 9. 10. 1956 (ABl. d. S. S. 1315) u. VO v. 26. 10. 1956 (ABl. d. S. S. 1358). Die letzte Wahlordnung stammt vom 25. 11. 1960 (ABl. d. S. S. 887). Sie findet jedoch keine Anwendung, da die Wahl der Mitglieder der Kammervollversammlung durch den Landtag erfolgt (vgl. u. S. 60.)

5) Rasch, S. 73.

"Unternehmerkammern" war eine ebenso logische Folge dieser Erkenntnis wie die Forderung der Arbeitnehmer nach Errichtung von ähnlichen Institutionen auf Arbeitnehmerseite. So verlangten sozialdemokratische Arbeitnehmervertreter bereits 1888 in der Bürgerschaft die Schaffung einer Arbeitnehmerkammer¹⁾. Zwar hatte dieser Antrag ebenso wenig Erfolg wie die Bemühungen von bürgerlicher Seite elf Jahre später; aber es war bereits der Boden bereitet, aus dem im Jahre 1920 die Kammern emporwachsen sollten. Diese Entwicklung wurde wohl durch die Erkenntnis beschleunigt, daß die Verwirklichung von Arbeiterräten in Ausführung des Art. 165 WV noch längere Zeit auf sich warten lassen würde²⁾.

Als 1920 eine umfassende Änderung der bremischen Verfassung erfolgte, fanden neben der Handelskammer, der Kleinhandelskammer, dem Gewerbekonvent, der Gewerbekammer und der Landwirtschaftskammer auch die Angestelltenkammer (§ 83 d. Verf.) und die Arbeiterkammer (§ 84 d. Verf.) Erwähnung. § 85 der Verfassung räumte diesen Körperschaften eine umfassende Gutachterfunktion im Rahmen ihres Wirkungskreises ein sowie das Recht, bei den zuständigen Behörden, die ihnen zur Förderung ihrer Aufgaben angemessen scheinenden Maßregeln zu beantragen. Gemäß § 85 Abs. 3 der Verfassung durften sie sogar zu der Beratung eines Gesetzes, das sie begutachtet hatten, einen Vertreter in die Bürgerschaft entsenden, dem Gelegenheit zur mündlichen Darlegung des Standpunktes der Kammer gegeben werden mußte³⁾.

Am 17. 7. 1921 wurde durch "Arbeiterkammergesetz" und "Angestelltenkammergesetz" (BremGBL. S. 291) die Grundlage für die Errichtung getrennter Kammern für Arbeiter und Angestellte ohne Arbeitgeberbeteiligung geschaffen. Indem die Sozialdemokraten diesen Gesetzen

1) Schröder, Sp. 903.

2) Schröder, a. a. O.

3) Diese Verfassungsvorschrift wurde fast wörtlich in das heutige BremArbnKG (§ 1 Abs. 4) übernommen.

zustimmten, setzten sie sich in Widerspruch zu jenen Vertretern der Sozialdemokratie, die bis 1911 im Reichstag gemischte Arbeitskammern befürwortet hatten¹⁾. Diese Kräfteverteilung veranlaßt Krisam zu der zutreffenden Feststellung, die geistige Basis der ersten bremischen Arbeitnehmerkammern sei diejenige einer oppositionellen Minderheit, woran sich bis heute kaum etwas geändert habe²⁾.

Die Aufgabe der Arbeiter- wie der Angestelltenkammer bestand in der Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten der bremischen Arbeiter- und Angestelltenschaft. Die Erörterung politischer Angelegenheiten fiel nicht in den Kompetenzbereich der Kammern. Allerdings sollte diese Einschränkung nach den Worten des Senatskommissars und bremischen Bürgermeisters Spitta nicht so eng zu fassen sein, daß nicht wirtschaftspolitische Fragen erörtert werden durften³⁾.

Die Kammermitglieder wurden von den bremischen Arbeitern bzw. Angestellten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt. Interessanterweise durften die Kammermitglieder zu einem Drittel auch Vertreter bremischer Arbeiter- und Angestelltenberufsvereinigungen sein. Das bremische Kammergesetz nahm damit eine Hürde, an der die dritte Regierungs-

1) Vgl. den Beschluß der bremischen Bürgerschaft v. 7. 12. 1904, abgedr. in SP XIV. Jahrgg. Sp. 350. Die bremische Handelskammer neigte im Gegensatz zum Deutschen Handelstag eher der Errichtung paritätischer Arbeitskammern zu (Teuteberg, S. 475).

2) Krisam, S. 73.

3) Zit. bei Schröder, Sp. 904 f. So hat man nach dem Zweiten Weltkrieg ganz darauf verzichtet, einen ähnlichen Passus in das neue bremische Kammergesetz aufzunehmen. Lediglich der saarländische Gesetzgeber enthielt bis 1967 den Arbeitskammern ausdrücklich die Wahrnehmung politischer Aufgaben vor.

vorlage von 1910 im Reichstag gescheitert war, nämlich die Frage der Wählbarkeit von Gewerkschaftssekretären. Die Finanzierung der Aufgaben erfolgte über Kammerbeiträge. Alle Wahlberechtigten wurden zur Zahlung herangezogen. Dennoch erschwerte die schmale finanzielle Basis die Entfaltung der Kammern erheblich¹⁾. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten waren sie bis zur Auflösung durch die Nationalsozialisten im Jahre 1935 tätig²⁾.

bb) Die Kammern für Arbeiter und Angestellte von 1945

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges setzte die Militärregierung durch Verordnung vom 22. Juni 1945 das alte Kammergesetz wieder in Kraft. Doch schon bald sollten sich die früheren finanziellen Schwierigkeiten wieder einstellen. Der Direktor der amerikanischen Militärregierung erklärte am 20. Dezember 1948, die Pflichtmitgliedschaft sei aufzuheben, da sie nicht den Vorstellungen der Militärregierung von Vereinsfreiheit entspreche³⁾. Entsprechende Gesetze des Senats und eine Neufassung des § 5 des Arbeiter- und Angestelltenkammergesetzes waren die Folge. Zwar erklärte nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl von Kammerzugehörigen ihren Austritt; dennoch verschlechterte sich die Finanzlage, da die Unternehmer nicht mehr - wie früher - verpflichtet waren, die Beiträge für die Kammern einzuziehen und die Beitreibung durch die Arbeitnehmerkammern selbst zeitraubend war und oft erfolglos verlief⁴⁾.

Durch die Aufhebung der Pflichtzugehörigkeit sahen sich die Arbeitnehmerkammern gezwungen, ihre Tätigkeit in größerem Maße als bisher nach werbewirksamen Gesichtspunkten auszurichten, um den Arbeitnehmern einen Anreiz zum Beitritt zu bieten. So nahm in den nächsten

1) Schröder, Sp. 905.

2) Großmann, RdA 1968 S. 298.

3) BremGBL. 1949 Nr. 1.

4) Krisam. S. 76.

Jahren die Rechtsberatung und Rechtsvertretung auf Kosten der Gutachterstätigkeit breiten Raum ein¹⁾.

Mit dem "Gesetz über die Arbeitnehmerkammern im Lande Bremen vom 3. Juli 1956" (BremGBL. S. 79) wurde die Zwangszugehörigkeit wieder eingeführt²⁾. Wie in Österreich und im Saarland traf nun auch in Bremen den Arbeitgeber die Pflicht, die Kammerbeiträge seiner Arbeitnehmer einzubehalten und abzuführen³⁾. Das Gesetz von 1956 weist den Kammern in Abweichung der bisherigen gesetzlichen Regelung auch die Wahrnehmung sozialer Aufgaben zu. Die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf dem tariflichen Sektor bleibt jedoch nach wie vor den Gewerkschaften vorbehalten.

Das Arbeitnehmerkammergesetz erfuhr eine geringfügige Umgestaltung durch das "Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Arbeitnehmerkammern im Lande Bremen vom 24. März 1964" (BremGBL. S. 41) und durch das "Gesetz zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung vom 23. Dezember 1965" (BremGBL. S. 156). Eine Regelung des Wahlverfahrens erfolgte durch die "Wahlordnung für die Wahlen zu den Arbeitnehmerkammern vom 6. August 1956" (BremGBL. S. 107). Sie ist heute gültig in der Fassung vom 19. Juni 1964 (BremGBL. S. 69). Wiederholt haben die Kammern von ihrem Recht Gebrauch gemacht, sich eine Satzung zu geben bzw. diese zu ändern⁴⁾.

1) Krisam, S. 76; Urbanek, S. 77.

2) Die Stellungnahmen der Parteien, Gewerkschaften und der Industrie- und Handelskammer sind wiedergegeben bei Urbanek, Angestelltenkammer Bremen, S. 78 f. und Rasch, S. 74.

3) Verordnung über die Einziehung der Beiträge für die Arbeitnehmerkammern v. 5. 7. 1956 (BremGBL. S. 83).

4) Satzung der Arbeiterkammern v. 4. 12. 1957 (BremGBL. S. 169); Satzung der Angestelltenkammer Bremen v. 19. 12. 1957 (BremGBL. 1958 S. 4) geänd. am 29. 12. 1960 (BremGBL. 1961 S. 97) und am 30. 12. 1964 (BremGBL. 1964 S. 45).

3. Die luxemburgischen Arbeitnehmerkammern

Wie in Deutschland und in Österreich, so fiel auch in Luxemburg die Schaffung von Arbeitnehmerkammern in die zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts. Den Anstoß dazu gaben 1918 der "Sonderausschuß für Arbeiterinteressen" und der "Privatbeamtenausschuß", deren Aufgabe es in erster Linie war, die Versorgung der Bevölkerung gegen Kriegsende sicherzustellen und in der Nachkriegszeit den Ausbau der Sozialgesetzgebung zu fördern¹⁾.

Die Arbeitervertreter schlugen die Errichtung einer "wählbaren Arbeiterkammer" vor. Gemeinsame Beratungen mit dem Privatbeamtenausschuß, der an einer eigenen Interessenvertretung interessiert war und die Einsetzung einer Studienkommission zur Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen folgten.

Diesen Bemühungen war jedoch zunächst kein Erfolg beschieden. Am 28. Juni 1920 wurde zwar das "Gesetz betreffend einer Einrichtung einer wählbaren Arbeiterkammer in Luxemburg"²⁾ verkündet, ohne jedoch in der Folgezeit zur Ausführung zu gelangen. Vielmehr wurde eine generelle Regelung des luxemburgischen Kammerrechts angestrebt und mit dem Gesetz vom 4. April 1924 auch verwirklicht³⁾.

Aufgrund dieses Gesetzes entstanden sodann eine Arbeiterkammer, eine Privatbeamtenkammer, eine Landwirtschaftskammer, eine Handwerks- und eine Handelskammer. Die Okkupation Luxemburgs durch die Nationalsozialisten im Jahre 1940 machte der Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern ein vorläufiges Ende. Aber schon 7 Jahre danach nahmen sie ihre Arbeit auf der Grundlage des alten Gesetzes wieder auf, das noch heute die Basis der Tätigkeit der luxemburgischen Arbeitnehmerkammern bildet. Es erfuhr im Laufe der Jahre nur einige geringfügige Änderungen, von denen die wichtigste am

1) Vgl. Krisam, S. 176 f. In Luxemburg werden die Angestellten als "Privatbeamte" bezeichnet.

2) Abgedr. in SP XXIX. Jahrgg. Sp. 1048.

3) Ges. v. 4. April 1924 betreffend die Errichtung von wählbaren Berufskammern (Mémorial 1924, p. 257 - Pasin 1924, p. 856).

12. Februar 1964 in Ergänzung des bisher geltenden Kammergesetzes auch den Staatsbeamten eine Kammer brachte¹⁾. Somit verfügt Luxemburg heute über insgesamt drei Kammern, die die Arbeitnehmerinteressen wahrnehmen. Das Kammergesetz wird durch eine Wahlordnung vom 22. November 1924²⁾ ergänzt.

II. Aufgaben- und Tätigkeitsbereich

"Die Arbeiterkammer und die Angestelltenkammer (Arbeitnehmerkammern) haben die Aufgabe, im Einklang mit dem Allgemeinwohl die Interessen der im Lande Bremen tätigen Arbeitnehmer in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht wahrzunehmen und zu fördern". Mit dieser Formulierung umreißt das bremische Arbeitnehmerkammergesetz in § 1 Abs. 1 den Aufgabenbereich der beiden bremischen Arbeitnehmerkammern. In ähnlicher Form findet sich eine solche Generalklausel auch in den entsprechenden Gesetzen des Saarlandes (§ 1 Abs. 1 SaarLArbKG) und Österreichs (§ 1 Abs. 1 ÖsterrArbKG). Lediglich das luxemburgische Kammergesetz vermeidet die herkömmliche Aufspaltung in wirtschaftliche, soziale und kulturelle Interessen. Es räumt den drei Arbeitnehmerkammern vielmehr ganz allgemein die Zuständigkeit zur Wahrnehmung und zum Schutz der Interessen der Privatbeamten (Art. 38), Arbeiter (Art. 41) und Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes (Art. 43 bis) ein³⁾. In Konkretisierung der jeweiligen Generalklausel weisen die Kammergesetze den Arbeitnehmerkammern in beispielhafter Aufzählung eine Fülle von Aufgaben zu, wobei das österreichische Arbeiterkammergesetz mit Abstand den umfangreichsten Katalog enthält.

1) Mémorial A 1964; p. 230 - Pasin 1964, p. 73.

2) Mémorial 1924, p. 781 - Pasin 1924, p. 994.

3) Im rechtssystematischen Aufbau der Art. 38, 41 und 43 bis LuxBKG hat der luxemburgische Gesetzgeber keine glückliche Hand bewiesen. Anstatt der enumerativen Aufzählung von Kammeraufgaben eine Generalklausel überzuordnen, hat er diese jeweils in Abs. 4 Nr. a der genannten Artikel untergebracht und mit Zuständigkeiten - wie etwa der "Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Einzel- und Kollektivarbeitsverträge" Art. 41 Nr. b LuxBKG) - auf eine Ebene gestellt.

Betrachtet man die Aufgaben der Kammern im einzelnen, so lassen sich zwei Bereiche unterscheiden¹⁾: Auf dem "Außensektor" vertreten die Kammern die Interessen der Arbeitnehmer und stellen ihre Sachkenntnis in den Dienst des Staates, indem sie vorbereitend an der Gesetzgebung sowie an Verwaltung und Rechtsprechung mitwirken. Den "Innensektor" betreten sie mit der Entfaltung ihrer umfangreichen Aktivitäten auf dem Gebiete des Bildungswesens, der sozialrechtlichen Schulung, der Beratung in Rechts- und Steuerangelegenheiten und anderen Tätigkeiten, die unmittelbar den Arbeitnehmern zugutekommen.

1. Mitwirkung an Staatsgeschäften

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit aller Arbeitnehmerkammern liegt in der Unterstützung staatlicher Entscheidungsinstanzen durch Vorschläge, Gutachten und Berichte. In Österreich gibt es kaum ein Gesetz, zu dem nicht die Arbeitnehmerkammern der Länder oder der Österreichische Arbeiterkammertag Stellung nehmen. Die Aktivität der Arbeitskammern des Saarlandes auf diesem Gebiet findet u. a. alljährlich ihren Niederschlag in einem ausführlichen Bericht an die Regierung über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lage der Arbeitnehmer²⁾. Von der Arbeiterkammer Bremen sind in den Jahren 1964 bis 1968 über 70 Stellungnahmen abgegeben worden³⁾. In der luxemburgischen Arbeiterkammer dominiert die Wahrnehmung dieser Beratungsaufgaben so eindeutig, daß die übrigen vom Gesetz eingeräumten Kammerfunktionen - nicht zuletzt wegen der schmalen finanziellen Basis der Kammer - in den Hintergrund treten⁴⁾.

1) Neuhauser, S. 44 f.

2) Vgl. § 4 SaarlArbKG.

3) Arbeiterkammer Bremen (Hrsg.), Aus unserer Arbeit, S. 46 ff.

4) Vgl. Arbeiterkammer Luxemburg (Hrsg.), Tätigkeitsbericht für die Periode von 1959 und 1960, Luxemburg 1961; dieselbe, Tätigkeitsbericht für die Periode von 1965 und 1966.

a) Form der Mitwirkung

Die Mitwirkung der Arbeitnehmerkammern bei Gesetzgebung und Verwaltung erfolgt nach den Arbeitnehmerkammergesetzen in Form von Vorschlägen, Gutachten und Berichten¹⁾. Die Kammern haben ein Vorschlagsrecht, können also von sich aus staatliche Maßnahmen anregen. Geht die Initiative von staatlicher Seite aus, dann steht den Kammern das Recht zu, sich gutachtlich darüber zu äußern. Darüber hinaus sind die Kammern befugt, staatlichen Stellen über Angelegenheiten zu berichten, die für die Arbeitnehmer von Bedeutung sind. So intensiv die "gutachterlichen" oder "beratenden" Funktionen, wie die eben skizzierten Tätigkeiten im allgemeinen zusammenfassend genannt werden, von allen Arbeitnehmerkammern wahrgenommen werden, so unterschiedlich ist doch deren Ausgestaltung in den einzelnen Kammergesetzen. Das zeigt sich zunächst in der abweichenden Umgrenzung des Adressatenkreises.

Sie erfolgt im Saarland in der Weise, daß die Regierung des Saarlandes, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und selbständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung gutachtlich beraten und unterstützt werden (§ 1 Abs. 2 SaarlArbKG). Eine Beteiligung der Arbeitskammer an der gesetzgebenden Tätigkeit des Landtages - und sei es auch nur in der schwächsten Form eines Informationsrechts - sieht das saarländische Arbeitskammergesetz nicht vor.

Demgegenüber erschloß der bremische Gesetzgeber den beiden Arbeitnehmerkammern eine sehr intensive Kontaktmöglichkeit zu Senat und Bürgerschaft. Sie haben nicht nur das Recht, dem Senat unaufgefordert gutachtlich zu berichten, sondern können

1) § 2 a ÖsterrArbKG, § 1 Abs. 1 SaarlArbKG, § 1 Abs. 2 und 3 BremArbKG, Art. 38 Abs. 1, 2 und 3, Art. 41 Abs. 1, 2 und 3, Art. 43 bis Abs. 1, 2 und 3 LuxBKG.

darüber hinaus "zur Beratung eines Gesetzes, das sie vorgeschlagen oder begutachtet haben, einen Vertreter in die Bürgerschaft ... entsenden" (§ 1 Abs. 4 BremArbnKG). Dieser Vertreter, der auch auf Verlangen der Bürgerschaft entsandt werden muß, hat Gelegenheit, den Standpunkt der Kammer mündlich dazulegen¹⁾.

Auch den ausländischen Arbeitnehmerkammern steht von Gesetzes wegen die Möglichkeit offen, mit Vorschlägen, Gutachten und Berichten die Parlamente zu erreichen. Hauptadressaten der gutachterlichen Tätigkeit sind jedoch nicht die Parlamente, sondern die Regierungen, wobei insbesondere die Arbeits- und Sozialministerien die Mitarbeit der Kammern stark in Anspruch nehmen²⁾.

In Bremen beraten die Arbeitnehmerkammern nicht nur Legislative und Exekutive, sondern sie werden auch von den Gerichten gemäß § 1 Abs. 2 BremArbnKG zur Erstattung von Gutachten herangezogen³⁾.

Alle Kammergesetze räumen den Arbeitnehmerkammern das Recht ein, mit eigenen Vorschlägen an Regierung oder gesetzgebende Körperschaft heranzutreten, und die Kammern machen von dieser Befugnis auch ausgiebig Gebrauch; geht aber die Initiative zu einer gesetzgeberischen oder Verwaltungsmaßnahme nicht von den Kammern aus, so unterscheiden sich die Mitwirkungsrechte der einzelnen Kammern voneinander. Im Saarland sind Parlament und Regierung nicht verpflichtet, den Rat der Arbeitnehmerkammer einzuholen, wohingegen für Verwaltung und gesetzgebende Körperschaften in Österreich (§ 31 Abs. 2

1) Der Umstand, daß die Bremer Arbeitnehmerkammern von dieser Möglichkeit noch nie Gebrauch gemacht haben, legt den Schluß nahe, daß sie es verstehen, über die Abgeordneten aus den eigenen Reihen ihre Stellungnahmen ins Parlament einzuführen (vgl. Klink, GewMH 1957 S. 215).

2) Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 8.

3) Vgl. Großmann, S. 88; Heimann, BB 1956 S. 852.

ÖsterrArbKG) Bremen (§ 1 Abs. 5 BremArbnKG) und in Luxemburg (Art. 38 Abs. 3, 41 Abs. 3, 43 bis Abs. 3 LuxBKG) die Anforderung von Stellungnahmen der Arbeitnehmerkammern zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen obligatorisch ist. Es muß sich dabei jedoch um Angelegenheiten handeln, die das Aufgabengebiet der Kammern berühren¹⁾.

Der Wirkungsbereich der luxemburgischen Kammern ist enger: Nur soweit dort Gesetze und Beschlüsse die Privatbeamten, Arbeiter und die Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes h a u p t - s ä c h l i c h betreffen, ist die Regierung zur Einholung von Gutachten verpflichtet²⁾.

Der Wirkungsbereich der deutschen Arbeitnehmerkammer ist in erster Linie auf die "Landesebene" beschränkt, da diese Körperschaften auf Landesgesetz beruhen und ihnen folglich auch keine Mitwirkungsrechte in Bundesangelegenheiten eingeräumt werden konnten. Wollen sie sich zu Fragen der Bundespolitik äußern, so bleibt ihnen aber der Weg über die Landesregierungen offen, denen es freisteht, die Stellungnahmen der Kammern im Bundesrat zur Sprache zu bringen³⁾.

Auch werden Kammergutachten den zuständigen Bundesministerien, den Bundestagsausschüssen und den Bundestagsabgeordneten des eigenen Landes direkt zugeleitet⁴⁾.

1) Diese Einschränkung gilt in Österreich nur für Verordnungen (§ 31 Abs. 2 S. 1 ÖsterrArbKG)

2) Art. 38, Abs. 3, 41 Abs. 3 und 43 bis Abs. 3 LuxBKG. Daß auch die mißverständlich formulierten Artikel 38 Abs. 4 c und 41 Abs. 4 c LuxBKG in diesem Sinne zu verstehen sind, wurde durch die Einführung von Art. 43 bis Abs. 4 b LuxBKG ("... les lois qui concernent principalement les fonctionnaires et employés public") im Jahre 1964 klargestellt. Für die verschiedenartige Fassung des deutschen Textes von Art. 38 Abs. 4 c und Art. 41 Abs. 4 c LuxBKG hatte allerdings schon vorher kein Grund bestanden.

3) Klink, GewMH 1957 S. 215; Peierle, GK 4, 1969 S. 41.

4) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit, S. 10.

Keinen Beschränkungen hingegen ist der Wirkungsbereich der ausländischen Arbeitnehmerkammern unterworfen. In der österreichischen Bundespolitik sind die Arbeitnehmer durch den Arbeiterkammertag vertreten, dem die "Besorgung aller in den Aufgabenbereich der Arbeiterkammern fallenden Angelegenheiten, soweit sie das gesamte Bundesgebiet oder mehrere Bundesländer gemeinsam betreffen" (§ 22 Abs. 2 ÖsterrArbKG) obliegt¹⁾.

b) Bisherige Tätigkeit

aa) Mitwirkung an der Rechtssetzung

Das klassische Betätigungsfeld aller Arbeitnehmerkammern liegt auf sozialpolitischem Gebiet. Sie betrachten es - ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend - als vornehmste Aufgabe, die staatliche Rechtssetzung daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie der Schutzbedürftigkeit des abhängig Beschäftigten Rechnung tragen und Gesetze und Verordnungen anzuregen, die zur Verbesserung der sozialen Lage der Arbeitnehmer beitragen.

aaa) Insbesondere die **österreichischen Kammern** konnten dabei schon früh beachtliche Erfolge erringen. Ihre ausführlichen Gutachten bildeten oft die Grundlage der parlamentarischen Beratungen²⁾.

In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg galt ihr besonderes Bemühen der Behebung der Massenarbeitslosigkeit. In verschiedenen Gesetzentwürfen versuchten sie - vielfach mit Erfolg - den Arbeitern und Angestellten Verdienstmöglichkeiten zu erschließen oder wenigstens eine Arbeitslosenunterstützung zu sichern, die zur Linderung der größten Not beitrug. Die Arbeiterkammern traten für die Einfüh-

1) Zum Österreichischen Arbeiterkammertag s. u. S.67 ff.

2) Österreichische Arbeiterbewegung, S. 5; Palla, S. 19.

rung des Achtstundentages ein. An der Modernisierung der Gewerbeordnung und der Ausgestaltung der Gewerbeinspektion und des technischen Arbeiterschutzes waren sie ebenso aktiv beteiligt wie an Reform und Ausbau sämtlicher Zweige der Sozialversicherung, der Invalidenfürsorge, der Gewerbegerichte und der Einigungsämter¹⁾.

Nach 1945 traten die Arbeiterkammern für eine völlige Neugestaltung des Sozialrechts ein²⁾ und wirkten an einer Vielzahl von Sozialgesetzen anregend, beratend und begutachtend mit. Hervorzuheben sind das Betriebsverfassungs- und das Kollektivvertragsrecht, das Urlaubsrecht, die Arbeitsorganisation, die Arbeitsgerichtsbarkeit, der technische Arbeiterschutz sowie Jugend- und Frauenschutzvorschriften³⁾. Auch das Arbeitnehmerhaftpflichtrecht und das Personalvertretungsrecht wurden zum großen Teil von den Arbeiterkammern geprägt⁴⁾.

Einen bedeutenden Beitrag haben die Arbeiterkammern zur Aufwärtsentwicklung des Sozialversicherungsrechtes geleistet. Der Höhepunkt war die Schaffung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes. Der Österreichische Arbeiterkammertag machte im Einvernehmen mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund 138 Verbesserungsvorschläge zu dem ursprünglichen Entwurf, von denen 72 im Gesetz berücksichtigt wurden⁵⁾, weshalb die Feststellung gerechtfertigt ist, daß das österreichische Sozialversicherungsgesetz den Stempel der Arbeitnehmerkammern trägt.

Eng mit den sozialpolitischen Bestrebungen verknüpft sind die Anstrengungen des Arbeiterkammertages auf wirtschaftlichen Gebiet.

1) Vgl. Österreichische Arbeiterbewegung, S. 5; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 27 f.

2) Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 56.

3) Findeis, Arbeiterkammern, S. 27.

4) Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 63, 68.

5) März-Weissel, S. 426.

Ihre Leitlinien sind die "Sicherung der Versorgung und des wirtschaftlichen Wachstums, Sicherung der Reallöhne und der Vollbeschäftigung"¹⁾. In Verfolgung dieses Zieles übte die Kammer Kritik an der staatlichen Investitionspolitik, machte Vorschläge zur Arbeitsmarktpolitik, beschäftigte sich mit Fragen des Außenhandels, der Zoll- und Preispolitik und regte mit Erfolg die Schaffung wirtschaftslenkender und -beratender Gremien an - wie den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen und die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen. Das österreichische Steuerrecht, das Aktien- und Kartellrecht wurden von ihr mitgestaltet. Der Arbeiterkammertag setzte sich mit Fragen der staatlichen Haushaltspolitik auseinander und führte ausführliche Budgetanalysen durch²⁾. Allerdings beschränkt sich sein Einfluß hier hauptsächlich auf das Gebiet des Abgabewesens und der Sozialpolitik³⁾. In letzter Zeit befaßte er sich wiederholt mit Fragen der europäischen Integration⁴⁾.

Auch auf kulturellem Gebiet und im Bereich des beruflichen Bildungswesens nehmen die österreichischen Arbeiterkammern die Interessen der Arbeitnehmer durch Gutachten und Stellungnahmen, aber auch durch den Entwurf von Initiativanträgen, wahr. Sie haben bei der Schaffung der neuen österreichischen Schulgesetze aktiv mitgewirkt. Mit der Verlängerung der Schulpflicht auf neun Jahre wurde einer Forderung entsprochen, die von den Arbeiterkammern immer wieder erhoben worden war⁵⁾. Sie setzten sich vor allem dafür ein, daß jedwede Bildungs- und Fortbildungsmaßnahme nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Arbeitnehmer führte⁶⁾.

-
- 1) Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 155.
 - 2) Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Jahrbuch 1967, S. 404; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 148.
 - 3) März-Weissel, S. 119.
 - 4) Neuhauser, S. 60.
 - 5) Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern, S. 29.
 - 6) Findeis, Arbeiterkammern, S. 63 f.

bbb) Die Gutachtertätigkeit der saarländischen Arbeitskammer bleibt hinter der ihrer österreichischen Schwester zurück. Sie geht in der Hauptsache von den Abteilungen für Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik aus¹⁾. Besonders zur Zeit der wirtschaftlichen Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik entfaltete die Arbeitskammer eine rege beratende und begutachtende Tätigkeit²⁾. Aber auch heute arbeitet sie zu aktuellen Fragen im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich Gutachten und Stellungnahmen aus. Das geschieht vielfach zusammen mit den bremischen Arbeitnehmerkammern³⁾. Die Wahrnehmung der allgemeinen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer erhält durch die besonderen Probleme der Saarländischen Wirtschaft - die Notwendigkeit des Strukturwandels und die starke konjunkturelle Gefährdung der Arbeitsplätze - ihr spezifisches Gewicht. Diese Probleme finden ihren Ausdruck in dem alljährlichen Bericht der Arbeitskammer an die Regierung des Saarlandes - der zentralen wirtschafts- und sozialanalytischen Arbeit der Kammer. Der Bericht stellt für die Regierung eine sachlich fundierte Information zu allen wichtigen Fragen des saarländischen Wirtschafts- und Soziallebens dar und bietet gleichzeitig der Kammer die Grundlage für eigene Vorschläge, "sei es auf den Gebieten der allgemeinen Wirtschafts- und Strukturpolitik, der Raumordnung und Landesplanung, der Verbraucherpolitik oder des Steuerrechts"⁴⁾. Die Gutachtertätigkeit der saarländischen Arbeitskammer erstreckt sich - ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend - auch auf den kulturellen Bereich⁵⁾.

1) Peierle, GK 4, 1969 S. 42.

2) Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 8.

3) Die Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 10.

4) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 9.

5) Vgl. z. B. die Stellungnahme zum Berufsbildungsgesetz, Der Saarländische Arbeitnehmer 1969 S. 223 ff.

ccc) Die Schwerpunkte der Gutachter- und Vorschlagstätigkeit der bremischen Arbeitnehmerkammern lagen auf dem sozialpolitischen Sektor und hier wiederum besonders auf den Gebieten soziale Sicherheit, Arbeits- und Arbeitnehmerschutz, Mitwirkungs- und Selbstverwaltungsfragen und Finanzierung der Sozialversicherung¹⁾. So arbeiteten sie Stellungnahmen zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Bereinigung arbeitsrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Vermögensbildungsgesetzes aus und äußerten sich regelmäßig zur Festsetzung der Sachbezüge für die Sozialversicherung im Lande Bremen²⁾.

Auch die wirtschaftliche Lage wird von den Kammern aufmerksam beobachtet, wobei der wirtschaftspolitische Ausschuß der Arbeiterkammer besonders aktiv ist. Das Gesetz zur Stabilisierung der Wirtschaft war Anlaß zu einer Stellungnahme dieser Kammer, die sich auch mit der Preisentwicklung und Fragen des Verbraucherschutzes beschäftigt³⁾. Im Rahmen umfangreicher Studien zur Arbeitsmarktlage⁴⁾ forderten die Arbeiterkammern das Land Bremen auf, sich verstärkt um eine verbesserte Infrastruktur seines Raumes zu bemühen.

Wenn sich auch - wie im Saarland - die Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern auf dem kulturellen Sektor hauptsächlich im Unterhalt eigener Schulungs- und Bildungseinrichtungen äußert, so versäumen sie es doch nicht, zu wichtigen einschlägigen Gesetzesentwürfen ihre Stellungnahmen abzugeben. So haben sich die deutschen Arbeitnehmerkammern gemeinsam zu den Entwürfen zum Berufsbildungsgesetz, Ausbildungsförderungsgesetz und dem

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 10.

2) Angestelltenkammer Bremen, Mitteilungen der Angestelltenkammer Bremen 1967 S. 19 ff., 1968 S. 15 ff., 1969 S. 20 ff.

3) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 26.

4) Arbeiterkammer Bremen (Hrsg.), Die Lage der Bremischen Häfen, Struktur, Entwicklung, Arbeitsplätze, Bremen 1967; Arbeiterkammer Bremen (Hrsg.), Der Arbeitsmarkt im Lande Bremen, Bremen 1968.

Gesetz über den bezahlten Bildungsurlaub geäußert¹⁾. Zuweilen hatten sie Gelegenheit, ihrer Meinung in den zuständigen Bundestagsausschüssen Ausdruck zu verleihen²⁾.

ddd) Während in Österreich, im Saarland und in Bremen die Ausarbeitung von Gutachten, Berichten und Vorschlägen nur einen Ausschnitt im weitgespannten Tätigkeitsfeld der Arbeitnehmerkammern darstellt, bestimmen gutachterliche Funktionen in L u x e m b u r g fast ausschließlich das Bild der Kammerarbeit³⁾. Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes sind ebenso Gegenstand der Begutachtungstätigkeit wie Probleme des Bildungswesens. Der Themenkreis deckt sich also weitgehend mit dem der übrigen Arbeitnehmerkammern.

bb) Mitwirkung an der Verwaltung

Die Arbeitnehmerkammern würden auf halbem Wege stehenbleiben, erschöpfte sich ihre Zusammenarbeit mit staatlichen Instanzen lediglich in der Begutachtung und Anregung von Gesetzen. Bietet sich doch im Vollzug gesetzlicher Vorschriften der Verwaltung oft ein beträchtlicher Ermessensspielraum, bei dessen Ausfüllung eine Mitwirkung der betroffenen Arbeitnehmer durchaus sinnvoll und angebracht ist. Viele gesetzliche Bestimmungen tragen dem dadurch Rechnung, daß sie zu ihrer Durchführung anstelle von staatlichen Behörden Kollegialorgane einsetzen, zu denen die Arbeitnehmerkammern ein Vorschlags- oder Entsendungsrecht erhalten.

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 25.

2) Angestelltenkammer Bremen, Mitteilungen der Angestelltenkammer Bremen 1968 S. 14.

3) Vgl. Arbeiterkammer Luxemburg, Tätigkeitsberichte 1959 und 1960, 1965 und 1966.

Daneben finden sich Institutionen, die nicht auf Gesetz, sondern auf freier Übereinkunft von Arbeitnehmerkammern und anderen Kammern, Wirtschaftsverbänden oder auch Regierungsvertretern beruhen. Die Mitbestimmungs- und Mitspracherechte beim Gesetzesvollzug sind in besonderem Maße Gradmesser dafür, inwieweit diese Körperschaften in den Staatsaufbau integriert wurden.

aaa) Es zeigt sich, daß in Ö s t e r r e i c h - im Vergleich zu Luxemburg und Deutschland - diese Integration mit Abstand am weitesten fortgeschritten ist. Dafür bietet die Präsenz der österreichischen Arbeiterkammern in einer schier unübersehbaren Vielzahl von Ausschüssen, Beiräten, Kommissionen und Komitees ein beredetes Beispiel¹⁾. Viele dieser Gremien sind nicht nur administrativ tätig, sondern wirken auch anregend und beratend an der staatlichen Normsetzung mit. Die Übergänge sind fließend und hängen vielfach von der jeweils aktuellen Aufgabenstellung ab. Neben den allgemein gehaltenen Bestimmungen des österreichischen Arbeiterkammergesetzes sind es eine Reihe von Einzelgesetzen, die die Mitwirkung der Arbeitnehmer insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialverwaltung vorsehen. Auf sie im einzelnen einzugehen, würde zu weit führen. Nur die wichtigsten Kollegialorgane, in denen Vertreter der Arbeitnehmerkammern sitzen, sollen kurz erwähnt werden²⁾.

An erster Stelle ist die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen zu nennen, in der der Österreichische Arbeiter-

1) März-Weissel, S. 41 ff.; Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, S. 10 ff.; Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern S. 15 ff.; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965 S. 45 ff.

2) Einen ausführlichen Überblick über Rechtsgrundlagen, Zusammensetzung und Funktion der Ausschüsse, Beiräte und Kommissionen in Österreich gibt G. Winkler in VVDStRL 24 S. 69 ff.

kammertag neben der Bundesregierung, den Gewerkschaften, der Bundeswirtschafts- und der Landwirtschaftskammer Sitz und Stimme hat. Die "Paritätische" berät über Lohn- und Preiserhöhungen, kann aber selbst - im Gegensatz zur staatlichen Preiskommission, in der die Arbeitnehmer ebenfalls über ihre Kammern vertreten sind - keine zwingenden Preisregulierungen vornehmen. Wenn auch die Paritätische Kommission also de jure keine vom Gesetzgeber delegierte Hoheitsgewalt ausüben darf, so besitzt sie doch de facto nicht geringe lohn- und preispolitische Kompetenzen¹⁾.

Wirtschaftspolitische Kompetenzen in behördlicher Funktion nehmen die Arbeiterkammern durch ihre Vertreter im Generalrat der Österreichischen Nationalbank ebenso wahr wie in den Verwaltungskommissionen der Agrarfonds²⁾. Andere Gremien, in denen die Kammern vertreten sind, wie z. B. der Außenhandelsbeirat und der Zollbeirat, haben nur beratende Funktion. Durch ihr Vorschlagsrecht für die Besetzung der Einigungsämter und des Obereinigungsamtes wirken die Kammern indirekt am Vollzug des Kollektivvertragsgesetzes mit³⁾. Sie verfügen außerdem über Mitsprache- und Mitwirkungsbefugnisse nach dem Betriebsrätegesetz, dem Heimarbeitsgesetz, dem Arbeitsgerichtsgesetz, dem Sonntagsruhegesetz, dem Gesetz über Mindestruhezeit, dem Ladenschlußgesetz, der Gewerbeordnung und nach dem Arbeitsplatzsicherungsgesetz. Auch an der Lösung verkehrspolitischer Probleme sind sie beteiligt, wobei sie ihr Augenmerk insbesondere auf die Personenbeförderungstarife richten, um zu einer erträglichen Belastung der Arbeitnehmer zu gelangen⁴⁾.

1) Neuhauser, S. 37; Winkler, VVDStRL 24 S. 52.

2) Neuhauser, S. 36.

3) Z. B. bei der Zu- oder Aberkennung der Kollektivvertragsfähigkeit (§ 3 Abs. 2 und 3 KollVG), der Hinterlegung von Kollektivverträgen (§ 7 KollVG) und der Satzungserklärung (§ 14 KollVG).

4) März-Weissel, S. 422.

Die Arbeiterkammern entsenden Vertreter in die obersten Organe der Sozialversicherungsträger¹⁾. Besonderer Wahlen zur Sozialversicherung, wie sie in Deutschland abgehalten werden, bedarf es deshalb in Österreich nicht.

Bei behördlichen Kommissionierungen, die sich mit dem Arbeitnehmerschutz befassen, wirken die Unfallverhütungsreferate der Arbeiterkammern mit. Auch sind die Kammern in die Arbeitsplatzinspektion eingeschaltet (§ 2 i ÖsterrArbKG). Hier nehmen sie ebenso behördliche Aufgaben wahr, wie über ihre Lehrlings- und Jugendschutzstellen (§ 2 j ÖsterrArbKG), zu deren praktischen Aufgaben die Überprüfung der Lehrlingshaltung und der Arbeitsverhältnisse Jugendlicher zählen. Den Bemühungen der Kammern ist es mit zu verdanken, daß Verstöße gegen arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen in Österreich immer mehr abnehmen²⁾. Hoheitliche Funktionen erfüllen die Kammern auch in zahlreichen Prüfungskommissionen.

Die starke Einschaltung der Arbeiterkammern bzw. des Arbeiterkammertages in den Gesetzesvollzug bietet bemerkenswerte Ansatzpunkte zu einer Demokratisierung der österreichischen Verwaltung. Der Ausbau der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer im Vollzugsbereich über ihre Kammern wird schrittweise weiter betrieben³⁾.

Demgegenüber muten die Mitwirkungsbefugnisse der deutschen und luxemburgischen Arbeitnehmerkammern in der Verwaltung relativ gering an.

1) Vgl. Findeis, AuW 1969 Nr. 7/8 S. 4.

2) Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg, Jahrbuch 1968, S. 99.

3) Vgl. Hrdlitschka, AuW 1969 Nr. 9 S. 1 f.

bbb) So ist die s a a r l ä n d i s c h e Arbeitskammer in vergleichsweise wenigen staatlichen Gremien - meist zusätzlich zu den Vertretern der Gewerkschaften - präsent¹⁾: im Landwirtschaftsausschuß, im Landesplanungsbeirat, im Ausschuß für die Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur im Raum Saarland - Elsaß/Lothringen - Luxemburg, im Kuratorium der Produktivitätszentrale des Saarlandes, der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsmarktpolitik, dem Rundfunkrat und dem Landeselternbeirat. Daneben ist die Arbeitskammer tätiges oder förderndes Mitglied verschiedener Verbände wie des Fremdenverkehrsverbandes oder der Verbraucherzentrale Saar. Der saarländischen Arbeitskammer steht in der Wirtschafts- und Sozialverwaltung kein Mitbestimmungs-, sondern nur ein Mitspracherecht zu. Sie hat - im Unterschied zu den österreichischen Kammern - keine Entscheidungsbefugnis im Gesetzesvollzug.

ccc) So auch die Arbeitnehmerkammern im Lande B r e m e n : Ihre Mitarbeit in diversen Ausschüssen und Beiräten vollzieht sich ebenfalls nicht in hoheitlichen Formen. Dabei eröffnet das bremische Arbeitnehmerkammergesetz in § 1 Abs. 6 der Regierung ausdrücklich die Möglichkeit, den Arbeitnehmerkammern durch Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zu übertragen. Von dieser Befugnis hat der Senat jedoch bislang noch keinen Gebrauch gemacht.

ddd) Die Arbeiterkammer L u x e m b u r g s entsendet u.a. Vertreter in die Preiskommission, die Indexkommission, die Schlichtungskommission für Arbeitsstreitsachen und die Bewertungskommission. Auch in den beratenden Kommissionen für Berufsausbildung, in den Kontrollkommissionen der Lehrabschlußprüfungen sowie in den Überwachungskommissionen für Meisterprüfungen ist sie vertreten²⁾.

1) Peierle, GK 4, 1969 S. 42.

2) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 38.

cc) Mitwirkung an der Rechtsprechung

Die Mitwirkung der Arbeitnehmerkammern an Staatsgeschäften beschränkt sich nicht auf die Unterstützung von Legislative und Exekutive. In gewissen Grenzen können die Kammern mittelbar auch Einfluß auf die Rechtsprechung nehmen. So schlagen die österreichischen Arbeiterkammern die Arbeitnehmerbeisitzer bei den Arbeitsgerichten und den Schiedsgerichten der Sozialversicherung vor. Die Beisitzer wurden von den arbeitsrechtlichen Abteilungen periodisch geschult und mit sozialrechtlichen Publikationen versorgt¹⁾.

2. Betreuung der Kammerzugehörigen

Die Mitwirkung an der Wahrnehmung von Staatsgeschäften stellt nur einen Teilaspekt der Kammerarbeit dar. Mindestens ebenso bedeutsam ist die Tätigkeit, die die Kammern nach "innen" zum unmittelbaren Nutzen der Kammerzugehörigen entfalten. Während eine nachhaltige Aktivität der luxemburgischen Arbeitnehmerkammern auf dem Innenfeld an deren unzureichender finanzieller Ausstattung scheitert, spielt die Betreuung der Arbeitnehmer bei den Kammern in Österreich und Deutschland eine tragende Rolle. Gerade auf diesem Gebiet haben sie die Möglichkeit, von einem Recht Gebrauch zu machen, das in sämtlichen Arbeitnehmerkammergesetzen enthalten ist - dem Recht nämlich, Einrichtungen, die der Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Arbeitnehmerinteressen dienen, zu unterstützen oder selbst ins Leben zu rufen²⁾. Das Innenfeld ist für die deutschen Kammern besonders auch deshalb so attraktiv, weil sich hier das Fehlen eines bundeseinheitlichen Arbeitnehmerkammerrechts nicht in dem Maße störend auswirkt wie auf den Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.

1) März-Weissel, S. 429.

2) § 2 f ÖsterrArbKG; § 1 Abs. 3 SaarlArbKG; § 1 Abs. 3 BremArbnKG; Art. 38 Abs. 1, 41 Abs. 1, 43 bis § 1 LuxBKG.

a) Bildung und Kultur

aa) Berufliche Bildung

Ihr besonderes Augenmerk richten die Kammern auf die berufliche Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer. Teils beteiligen sie sich an bestehenden berufsvorbereitenden und berufsbegleitenden Bildungseinrichtungen und unterstützen diese durch finanzielle Zuwendungen, teils unterhalten sie eigene Schulen und Akademien. So betreiben die Arbeiterkammern für Wien und Salzburg öffentlich anerkannte technisch-gewerbliche Abendschulen¹⁾. Die Arbeiter und Angestellten haben durch sie die Möglichkeit, an einer zusätzlichen fachlichen Schulung teilzunehmen, wovon sie ausgiebig Gebrauch machen.

Im Saarland münden seit 1960 alle beruflichen Förderungsmaßnahmen der Arbeitskammer und der Industrie- und Handelskammer in das "Berufsförderungswerk Saarland" ein²⁾. Der Arbeitskammer gelang es dadurch, "das berufliche Bildungsmonopol der Arbeitgeberseite zumindest zum Teil zu brechen und durch eigene Initiative Gleichwertiges zu leisten"³⁾. Die Gemeinschaftseinrichtung befaßt sich mit der Heranbildung kaufmännischer und technischer Nachwuchskräfte. Diesem Ziel dienen u.a. technische und kaufmännische Berufsaufbau-schulen und eine Höhere Wirtschaftsfachschule, die staatlich anerkannte Ersatzschulen des Zweiten Bildungsweges sind sowie eine technische Abendfachschule⁴⁾. Die Akademie der Arbeit, eine öffentlich-rechtliche Anstalt, deren Träger das Land und die Arbeitskammer sind, vermittelt Personal- und Sachbearbeitern das erforderliche Fachwissen⁵⁾.

1) Findeis, Arbeiterkammern S. 65; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 329.

2) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 19 ff.

3) Peierle, GK 4, 1969 S. 41.

4) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 20 f.

5) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 21.

Auch die bremische Arbeiterkammer hat sich darum bemüht, durch Anschluß an bestehende Einrichtungen und in Zusammenarbeit mit anderen Körperschaften - insbesondere der übrigen Kammern - ihre Vorstellungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, -fortbildung und -umschulung in die Tat umzusetzen. Die Gründung des "Gewerblichen Berufsbildungswerks" in Zusammenarbeit mit der "Bremer Abendfachschole e. V." und die Errichtung der "Technikerschule Bremen" unter Mitbeteiligung der Handelskammer, Handwerkskammer und Angestelltenkammer sind ebenso Früchte dieser Bemühungen wie die erfolgreiche Durchführung von Umschulungsmaßnahmen im Verein mit dem Arbeitsamt Bremen¹⁾. Dabei sind die wirtschaftswissenschaftlichen Analysen der Kammern eine wertvolle Hilfe für eine zukunftsorientierte Beurteilung des Arbeitsmarktes. Das hat sich in Bremen besonders auf dem Gebiet des Containerverkehrs gezeigt, dessen rapider Aufschwung eine Umschulung der frei werdenden Arbeitskräfte auf andere Berufssparten erforderlich machte. Diese Entwicklung wurde von der Arbeiterkammer Bremen schon bald erkannt und in die Berufsbildungsplanung einbezogen. Die Angestelltenkammer unterhält in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften neben der Technikerschule eine Angestellten-Fachschole²⁾.

Dem Bedürfnis weiter Arbeitnehmerkreise nach Aufklärung über die mannigfaltigen Bildungsmöglichkeiten tragen die österreichischen und deutschen Arbeitnehmerkammern durch allgemeine und individuelle Beratung Rechnung, wobei die Arbeitnehmer auch über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme staatlicher und privater Beihilfen aufgeklärt werden³⁾. Vielfach gewäh-

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit, S. 18 ff.

2) Angestelltenkammer Bremen, Mitteilungen der Angestelltenkammer Bremen, 1969 S. 32 ff.

3) Vgl. z. B.: Arbeiterkammer Bremen, Schriftenreihe der Arbeiterkammer Bremen, Beihilfen und Stipendien für Erziehung, Ausbildung, Weiterbildung, Bremen 1966.

ren die Kammern aus eigenen Mitteln Bildungsdarlehen und Ausbildungsbeihilfen¹⁾.

Die bremischen Arbeitnehmerkammern sowie die saarländische Arbeitskammer sind berechtigt, Zuschüsse aus dem EWG-Sozialfonds in Anspruch zu nehmen²⁾. Die Mittel werden vergeben für die Berufsumschulung und Umsiedlung arbeitsloser Arbeitskräfte und für die "Beibehaltung des gleichen Lohnstandes der von einer Umstellung betroffenen Arbeitnehmer"³⁾.

bb) Sozialrechtliche Schulung

Die fachlich ausgerichteten Schulungsmaßnahmen der Kammern sind nur die eine Seite ihrer Bildungsbemühungen. Die Kammern sprechen ihre Zugehörigen auch in deren spezifischer sozialer Stellung als Arbeitnehmer an.

Sowohl die deutschen als auch die österreichischen Arbeitnehmerkammern halten Lehrgänge in Fragen des Arbeits-, Sozial-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts, der

-
- 1) Findeis, Arbeiterkammer S. 66; Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 20.
 - 2) Verzeichnis der Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 18 Abs. 2 der Verordnung Nr. 9 des Rates über den Europäischen Sozialfonds, in der Fassung der Entscheidungen der Kommission vom 13. Dezember 1961, 28. März 1963 und 15. Januar 1965.
 - 3) Art. 1 der Verordnung des Rates über den Europäischen Sozialfonds, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 56/1960 S. 1189 ff.; abgedr. auch im BGBl 1960 II S. 2285.

Wirtschaftskunde usw. ab¹⁾. Diese Kurse dienen dazu, Betriebs- und Personalräten, Vertrauensmännern, Gewerkschafts- und Kammerfunktionären sowie teilweise auch Beisitzern bei Gerichten und Einigungsämtern das für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Fachwissen zu vermitteln.

In Verfolgung dieses Zieles unterhalten die Arbeitnehmerkammern eigene Schulungsstätten. Die Kursteilnehmer sind fast ausschließlich Betriebsräte und Gewerkschaftsmitglieder, wenn auch die Lehrgänge - dem öffentlich-rechtlichen Status der Arbeitnehmerkammern entsprechend - auch den nichtorganisierten Arbeitern und Angestellten offenstehen. Da sich diese jedoch im allgemeinen kaum aktiv um die Belange der Arbeitnehmerschaft kümmern, zeigen sie auch selten Interesse an den angebotenen Schulungsveranstaltungen. Hingegen nehmen die Gewerkschaften ausgiebig die Chance wahr, ohne eigene finanzielle Mehrbelastung über die Kammern junge Funktionäre heranbilden zu lassen und die bestehenden Funktionärskader mit den neuesten Entwicklungen auf dem Gebiete des Wirtschafts- und Soziallebens vertraut zu machen²⁾.

cc) Kulturelle Betreuung

Die bislang in der Regel bescheidene kulturelle Betreuung der Arbeitnehmer durch die Kammern dürfte wegen der fortschreitenden Arbeitszeitverkürzung in der Zukunft gesteiger-

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 44; Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 16; Findeis, Arbeiterkammern S. 64 f.; Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 20.

2) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 16; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965 S. 218.

te Bedeutung erfahren. Es geht darum, dem Arbeitnehmer bei der Gestaltung seiner Freizeit durch Anregungen und Zurverfügungstellung entsprechender Einrichtungen behilflich zu sein¹⁾.

Diesen Anforderungen versuchen die Kammern dadurch gerecht zu werden, daß sie sich um verbilligte oder kostenlose Besuche kultureller Veranstaltungen - Theatern, Opern, Konzerten, Ausstellungen usw. - bemühen und selbst ähnliche Darbietungen für Arbeiter und Angestellte organisieren. Teilweise unterhalten sie eigene Bibliotheken, die zur Benutzung allen Arbeitnehmern offenstehen.

b) Information und Beratung

aa) Rechtsberatung

Bereits im Zusammenhang mit der Bildungsarbeit der Kammern wurde darauf hingewiesen, welche bedeutende Rolle Information und Beratung im Rahmen der Kammertätigkeit spielen. Dabei steht die Rechtsberatung bei den österreichischen Kammern und der Arbeiterkammer Bremen an vorderster Stelle. Die genannten Kammern verwenden einen wesentlichen Teil ihres Beitragsaufkommens für diesen Zweck. Hingegen enthalten sich die übrigen Kammern jeglicher individuellen rechtsberatenden und auch -vertretenden Tätigkeit²⁾. Der Grund für diese Ab-

-
- 1) Zu kollektivistisch erscheint die Auffassung von Neuhauser, S. 46, die als Ziel der Kammertätigkeit auf kulturellem Sektor ("außerökonomisches Innenfeld") die Festigung des Gruppenbewußtseins und die Hebung des Ansehens der Kammerzugehörigen in der Öffentlichkeit bezeichnet.
 - 2) Vgl. § 2 Abs. 2 der Satzung der Angestelltenkammer Bremen v. 19. 12. 1957 (BremGBL. 1958 S. 4): "Die Vertretung von Einzelinteressen der Angestellten, insbesondere vor den Gerichten, gehört nicht zu den Aufgaben der Angestelltenkammer". Anders § 2 Abs. 3 der Satzung der Arbeiterkammer Bremen v. 4. 12. 1957 (BremGBL. S. 169): "Die Arbeiterkammer kann im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Kammerzugehörigen Rechtshilfe gewähren."

stinenz ist hauptsächlich in dem Bemühen zu sehen, ein vertrauensvolles Verhältnis zu den Gewerkschaften zu unterhalten, deren Domäne von alters her die Erteilung von Rechtsauskünften und die Prozeßvertretung vor den Arbeits- und Sozialgerichten ist¹⁾. So findet auch die Rechtsberatung in Österreichs Arbeiterkammern und der bremischen Arbeiterkammer nicht gegen die Gewerkschaften, sondern gemäß einer Absprache mit diesen statt²⁾.

Während die österreichischen Arbeiterkammern die kammerzugehörigen Arbeitnehmer - wenn auch nur vor den Schiedsgerichten der Sozialversicherung - rechtlich vertreten, erschöpft sich die juristische Betreuung der bremischen Arbeiter durch ihre Kammer lediglich in der Rechtsberatung. Die Rechtsvertretung im Prozeß übernehmen für die organisierten Arbeiter die Gewerkschaften. Den Nichtorganisierten wird die Mitgliedschaft bei einer Gewerkschaft empfohlen oder der Weg zu bestimmten Rechtsanwälten, deren Qualifikation für den in Frage stehenden Fall der Kammer bekannt ist³⁾.

Die Sachgebiete, auf denen die Arbeiterkammern in Bremen und Österreich Rechtsrat erteilen, sind weit gespannt. Sie reichen vom Arbeits- und Sozialrecht über das bürgerliche Recht, das öffentliche Recht - einschließlich des Steuerrechts - bis hin zum Strafrecht⁴⁾.

1) Vgl. Friedl, Publik v. 11. 10. 1968; Müller R., Industriekurier n. 2. 7. 1968; Peierle, GK 23, 1968 S. 275.

2) Kummer, Stellung, S. 126; Peierle, S. 6.

3) Franke, Referat, geh. auf der Tagung der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für soziale Fragen am 18./19. 4. 1970.

4) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit, S. 32; Findeis, Arbeiterkammern S. 52.

Die Beratung und Information über Rechtsangelegenheiten erfolgt teils individuell, teils kollektiv. In der letztgenannten Form wird auch die saarländische Arbeitskammer tätig, da hier weniger die Gefahr besteht, mit den Gewerkschaften in Konkurrenz zu treten. In Kursen, Broschüren und Informationsblättern fordert sie Arbeitnehmer dazu auf, ihnen zustehende steuerliche und andere Rechte auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen¹⁾. Die Frucht dieser Bemühungen wird daraus ersichtlich, daß das Saarland das Bundesland mit der relativ größten Lohnsteuerermäßigungs- und Rückerstattungsantragsdichte geworden ist²⁾.

bb) Konsumentenberatung

Die österreichischen Arbeiterkammern wenden sich an den Arbeitnehmer auch in seiner Eigenschaft als Verbraucher und beraten ihn in Konsumangelegenheiten. Die Kammern gehen dabei von der Erwägung aus, daß es dem Käufer mangels der erforderlichen Spezialkenntnisse immer schwieriger wird, die Zweckmäßigkeit eines Kaufes und die Güte der Waren zu beurteilen³⁾. Deshalb werden die Arbeitnehmer über die verschiedenen Angebote unterrichtet, damit sie eine Übersicht über die Vielfalt der vorhandenen Waren, deren Beschaffenheit und Preise gewinnen und eine sachgerechte Kaufentscheidung treffen können. Die Information erfolgt kollektiv über Zeitschriften und Informationsblätter - aber auch individuell⁴⁾. Die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften hat sich hier - wie auf vielen anderen Gebieten - als fruchtbar erwiesen.

1) Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 22; Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 33.

2) Vgl. Gewerkschafts-Spiegel 1970 Nr. 4 S. 23; Peierle, GK 23, 1968 S. 275.

3) Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 16.

4) März-Weissel, S. 431; Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern S. 27.

cc) Publikationswesen

Die Arbeiterkammern in Österreich sowie die Arbeitskammer des Saarlandes geben Zeitschriften heraus, die monatlich erscheinen. Dabei zeigen sich die österreichischen Kammern mit drei nach Aufmachung und Zielsetzung unterschiedlichen Presseerzeugnissen besonders publikationsfreudig¹⁾.

Die saarländische Arbeitskammer veröffentlicht in ihrem Monatsorgan "Der Saarländische Arbeitnehmer" die Forschungs- und Untersuchungsergebnisse der Kammer sowie deren Stellungnahmen zu Fragen, welche die kammerzugehörigen Arbeitnehmer betreffen.

Die bremische Arbeiterkammer informierte die Arbeitnehmer zuerst in einer Monatsschrift, die jedoch mittlerweile ihr Erscheinen eingestellt hat. Sie beschränkt sich nun - wie auch die Angestelltenkammer in Bremen und die Arbeitnehmerkammern in Luxemburg - auf die Herausgabe von Jahresberichten. Solche Berichte werden auch im Saarland und in Österreich neben den sonstigen Publikationen veröffentlicht.

c) Fürsorge

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Kammern durch Gewährung von Bildungsdarlehen und Beihilfen auch fürsorgerisch im weiteren Sinne tätig werden. Hier sind es insbesondere die österreichischen Arbeiterkammern, die alljährlich erhebliche Beträge investieren, um finanzielle Hindernisse für den Besuch von Hoch-, Fach-, Mittelschulen und anderen Lehranstalten aus dem Wege zu räumen²⁾.

1) Einen Überblick über die Publikationen geben März-Weissel, S. 431; vgl. auch Köck, Die Arbeiterkammerwahlen 1954, Referat, geh. am 7. Landestag de ÖAAB, Landesgruppe Niederösterreich, am 7. 3. 1954 S. 4.

2) Findeis, Arbeiterkammern, S. 66 f.

An der Linderung der Wohnungsnot wirken sie durch Bereitstellung begünstigter Darlehen für den Bau von Genossenschaftswohnungen oder Eigenheimen und die Wohnraumbeschaffung mit. Vielfach treten sie auch selbst als Bauherren auf¹⁾.

Auch die Betreuung von ausländischen Arbeitnehmern²⁾ und Altersrentnern³⁾ sehen die Kammern als ihre Aufgabe an.

Einen immer breiteren Raum nimmt im Rahmen der fürsorgerischen Kammertätigkeit der Sozialtourismus ein. In Österreich und ganz besonders auch im Saarland verschaffen die Kammern jährlich tausenden von Arbeitnehmern und ihren Familien preisgünstige Ferienaufenthalte⁴⁾. Den Erholungssuchenden stehen in gewissem Umfang kammereigene Ferienwohnungen zur Verfügung.

3. Vertretung der Arbeitnehmer im tariflichen Bereich

Die deutschen Arbeitnehmerkammern sind nicht tariffähig. An der Gestaltung von Arbeitsbedingungen wirken sie unmittelbar nicht mit. Diese Aufgabe bleibt den Gewerkschaften vorbehalten.

Dagegen ist den österreichischen Arbeiterkammern durch § 3 KollVG Tariffähigkeit verliehen worden. Sie machen aber von diesem Recht keinen Gebrauch⁵⁾, sondern beschränken sich auf die Unterstützung

1) Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 24.

2) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit S. 41.

3) Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 24.

4) Arbeiterkammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 12; Findeis, Arbeiterkammern S. 66.

5) Kummer, Die Arbeiterkammern S. 66 f. Die Tariffzuständigkeit der österreichischen Arbeiterkammern ist subsidiär zu jener der Gewerkschaften (§ 4 KollVG). Damit soll einem Eingreifen des Staates dort vorgebeugt werden, wo es an privaten Organisationen zum Abschluß von Kollektivverträgen fehlt. Beim Ausfall gesellschaftlicher Kräfte auf Seiten der Arbeitnehmer soll also nicht der Staat, sondern - quasi als "geringeres Übel" - die zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelte Arbeiterkammer tätig werden (vgl. ein bislang unveröffentlichtes Referat von Floretta, geh. am 10. 12. 1970 auf einer Tagung des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsrecht in München).

gewerkschaftlicher Lohnpolitik durch Bereitstellung von Untersuchungs- und Erhebungsmaterial und Erstellung von Gutachten¹⁾.

Die luxemburgischen Kammern für Arbeiter und Angestellte sind zuständig für die Überwachung und Kontrolle der Einzel- und Kollektivarbeitsverträge bzw. der Einzel- und Kollektivdienstverträge, ohne selbst zu deren Abschluß berechtigt zu sein²⁾.

4. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Tätigkeit

Für jede einzelne der geschilderten Tätigkeiten der Arbeitnehmerkammern ist ein fundiertes Fachwissen unerläßlich. Ob es sich um gutachterliche Äußerungen, Gesetzesvorschläge oder um die Mitwirkung in staatlichen Gremien handelt, ob die Kammer die ihr zugehörigen Arbeitnehmer berät oder informiert - immer muß das Wirken der Körperschaft von einer profunden Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Problematik der zu behandelnden Materie getragen sein. Deshalb verschafft das österreichische Arbeiterkammergesetz den Kammern Zugang zu statistischem Zahlenmaterial, indem es ihnen in § 2 h ausdrücklich das Recht zugesteht, "an wirtschafts- und sozialstatistischen Erhebungen amtlicher Art generell mitzuwirken oder Statistiken dieser Art selbst zu führen. Die Kammern im Saarland und in Bremen leiten ihre Befugnis zur Durchführung statistischer Untersuchungen aus den Generalklauseln der Kammergesetze ab. Sie sind bei ihren Erhebungen, die zum Teil über private Institute abgewickelt werden, jedoch allein auf den guten Willen der Befragten zur wahrheitsgemäßen Auskunft angewiesen: Hoheitliche Mittel stehen ihnen - im Gegensatz zu den österreichischen Kammern - nicht zur Verfügung; ein Mangel, der von Kammerfunktionären zuweilen als

1) Findeis, Arbeiterkammern S. 77. Die wissenschaftliche Fundierung gewerkschaftlicher Lohnpolitik nimmt auch bei der Arbeiterkammer Bremen breiten Raum ein (vgl. Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 36 f.).

2) Art. 38 Abs. 4 b, 41 Abs. 4 b LuxBKG.

hinderlich empfunden wird¹⁾. Die luxemburgischen Arbeitnehmerkammern können selbst keine statistischen Erhebungen durchführen. Sie sind auf die Beantragung solcher Untersuchungen bei staatlichen Stellen beschränkt²⁾.

Bei der Erfassung von Daten aus dem wirtschaftlichen und sozialen Bereich sind die österreichischen Arbeiterkammern führend³⁾. In der Arbeiterkammer Wien besteht neben der Abteilung für Volkswirtschaftspolitik auch eine wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, deren Aufgabe es ist, "durch Beobachtung der Wirtschaftsvorgänge Entwicklungstendenzen festzustellen und mit den gewonnenen Erkenntnissen zur Klärung der wirtschaftspolitischen Probleme beizutragen"⁴⁾. Auch in Deutschland verfügen die Arbeitnehmerkammern über einen Stab qualifizierter Fachleute, die diesen Körperschaften beinahe den Charakter von wirtschaftswissenschaftlichen Instituten verleihen. Vielfach gelangen die Kammern auch dadurch an Erkenntnis- und Tatsachenmaterial, daß sie wissenschaftliche Forschungsaufträge erteilen oder solche Publikationen finanziell unterstützen, die von besonderem Interesse für die Kammer sind⁵⁾.

-
- 1) Francke, Geschäftsführer der Bremer Arbeiterkammer, im persönlichen Gespräch.
 - 2) Art. 38 Abs. 1, 41 Abs. 1 und 43 bis Abs. 1 LuxBKG.
 - 3) Findeis, Arbeiterkammern S. 43 f.
 - 4) Die verschwommene Grenze zwischen objektiver Feststellung und subjektiver Wertung in den Analysen dieser Abteilung kritisiert allerdings Knapp (AuW 1968 Nr. 9 S. 7 ff.).
 - 5) Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Garant S. 23; Peierle, GK 41, 1969 S. 42.

III. Organisatorischer Aufbau und Finanzierung

Die österreichischen und deutschen Arbeiterkammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts¹⁾. Der Arbeitskammer des Saarlandes und den bremischen Kammern wurde außerdem die Dienstherrnfähigkeit - also das Recht, Beamte zu haben - verliehen (§ 3 Abs. 1 SaarlArbKG; § 2 S. 2 BremArbnKG). Der organisatorische Aufbau der einzelnen Arbeiterkammern gestaltet sich zum Teil recht unterschiedlich. Dennoch finden sich in den deutschen Arbeiterkammern - insbesondere in den bremischen - Strukturmerkmale, die deutlich den Einfluß der österreichischen Kammerorganisation widerspiegeln.

1. Organe und Abteilungen

a) Vollversammlung

Zentrales Entscheidungsorgan aller Kammern ist die Vollversammlung, im Saarland Vertreterversammlung genannt²⁾. Sie wird von den gewählten Repräsentanten der Arbeitnehmerschaft gebildet. Die Anzahl der Mitglieder des Plenums ist gesetzlich jeweils genau bestimmt³⁾. Seine Amtszeit dauert in Bremen vier (§ 6 Abs. 4 BremArbnKG), bei den übrigen Arbeiterkammern fünf Jahre (§ 7 Abs. 1 ÖsterrArbKG, § 7 Abs. 2 SaarlArbKG, Art. 7 Abs. 1 LuxBKG).

1) § 1 Abs. 2 ÖsterrArbKG, § 2 Abs. 1 SaarlArbKG, § 2 BremArbnKG; für Luxemburg vgl. die entsprechende Bestimmung des Art. 2 LuxBKG.

2) §§ 7 ff. ÖsterrArbKG, §§ 7 ff. SaarlArbKG, §§ 5 ff. BremArbnKG, Art. 4 ff. LuxBKG.

3) § 7 ÖsterrArbKG, § 7 Abs. 1 SaarlArbKG, § 6 BremArbnKG, Art. 39 Abs. 1, 42 Abs. 1 und 43 ter Abs. 1.

aa) Aufgaben

"Die Vollversammlung beschließt über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung; sie bestimmt die Richtlinien, nach denen die Geschäfte der Kammer zu führen sind und überwacht die Durchführung ihrer Beschlüsse"¹⁾. Diese allgemeine Aufgabenstellung findet sich zwar lediglich im bremischen Arbeitnehmerkammergesetz, umfaßt jedoch auch den Tätigkeitsbereich der übrigen Vollversammlungen im Saarland, in Österreich und in Luxemburg²⁾. Im einzelnen fällt den Vollversammlungen unter anderem die Aufgabe zu, eine Satzung bzw. Geschäfts- und Gebührenordnung zu beschließen³⁾, alljährlich den Haushaltsplan festzustellen⁴⁾ und über die Höhe des Kammerbeitrages zu entscheiden⁵⁾. Zu Beginn jeder Sitzungsperiode wählt die Vollversammlung ihren Präsidenten, ihren Vizepräsidenten und die (übrigen) Mitglieder ihres Vorstandes⁶⁾.

1) § 5 Abs. 1 BremArbnKG.

2) Vgl. § 3 Abs. 1 der Satzung der Arbeitskammer des Saarlandes v. 5. 7. 1967 (ABLS. S. 633). Über die Arbeit der Vollversammlungen der österreichischen Arbeiterkammern vgl. Findeis, Arbeiterkammern; ders.; AuW 1969 Nr. 7/8 S. 2 ff. Das LuxBKG enthält zwar umfangreiche Einzelbestimmungen zur Wahl der Vollversammlungen, sagt jedoch kaum etwas über deren Aufgabenbereich (vgl. Art. 23) und die sonstige Kammerorganisation aus.

3) § 5 Abs. 1 a BremArbnKG, § 14 Abs. 1 SaarlArbKG.

4) § 5 Abs. 1 c BremArbnKG, § 19 Abs. 1 SaarlArbKG, § 20 Abs. 1 ÖsterrArbKG.

5) § 5 Abs. 1 c BremArbnKG, § 18 Abs. 2 SaarlArbKG, § 19 Abs. 1 S. 2 ÖsterrArbKG, Art. 3 Abs. 1 S. 1 LuxBKG.

6) § 5 Abs. 1 b BremArbnKG, § 10 Abs. 1 SaarlArbKG, § 13 Abs. 3 ÖsterrArbKG, Art. 23 Abs. 1 LuxBKG.

Die Erfahrung zeigt, daß sich die Vollversammlungen mit unterschiedlicher Intensität in die Kammerarbeit einschalten. So beschäftigt sich z. B. die luxemburgische Arbeiterkammervollversammlung wesentlich stärker mit Detailfragen als dies die Vollversammlung der Arbeiterkammer Wien tut, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß die österreichischen Kammern über einen wesentlich stärkeren Kammerunterbau verfügen als die personell und finanziell schwach ausgestatteten gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer in Luxemburg.

bb) Wahl und Zusammensetzung

Die Wahl der Mitglieder der Vollversammlung erfolgt in Österreich, Bremen und Luxemburg durch die Kammerzugehörigen, im Saarland hingegen durch den Landtag¹⁾.

Die anteilsgerechte Repräsentation einzelner Arbeitnehmergruppen wird auf unterschiedliche Weise erreicht.

So sorgt die horizontale Gliederung der bremischen Kammerorganisation in Arbeiter- und Angestelltenkammer und die nämliche Gliederung in Luxemburg unter Einbeziehung der Beamten über eine dritte Kammer bereits für eine grobe Aufteilung. Im Saarland und in Österreich finden wir eine vergleichbare horizontale Gliederung nur kammerintern vor.

Das österreichische Arbeiterkammergesetz schreibt eine getrennte Wahl in drei Wahlkörpern - und zwar je einem für Angestellte, Arbeiter und Verkehrsbedienstete (§ 8 Abs. 2 ÖsterrArbKG) - vor. Dabei entspricht die Sitzverteilung auf die Wahlkörper dem Verhältnis der Anzahl von Arbeitnehmern, die dem betreffenden Wahlkörper angehören, zur Gesamtzahl der wahlberechtigten Ar-

1) Eine Wahl durch die Kammerzugehörigen scheitert nach den Angaben der Kammer zur Zeit im Saarland daran, daß seit der Zugehörigkeit des Saarlandes zur Bundesrepublik keine vollständige Arbeitnehmerkartei existiert (Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 8 sowie persönliche Auskunft). Kritik an diesem Wahlverfahren s. u. S. 208 f.

beitnehmer (§ 8 Abs. 3 ÖsterrArbKG, § 3 Abs. 2 Arbeitskammer-Wahlordnung). Die Einteilung in Wahlkörper ist nur für die Wahl selbst bedeutsam. Auf die Funktion der Vollversammlung in der laufenden Sitzungsperiode hat sie keinen Einfluß¹⁾. Vielmehr sind es die einzelnen Parteigruppen und freien Wählervereinigungen, die in Österreich die politische Gliederung der Vollversammlung ausmachen²⁾.

Im Saarland erfolgt eine Differenzierung dadurch, daß der Landtag gehalten ist, bei der Wahl der Vollversammlung die einzelnen Wirtschaftszweige angemessen zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 4 S. 2 SaarlArbKG).

Eine besonders weit gehende Einteilung der Vollversammlung in verschiedene Gruppen läßt sich bei den drei luxemburgischen Arbeitnehmerkammern feststellen, von denen die Vollversammlung der Privatbeamtenkammer in fünf (Art. 32 LuxBKG), die der Arbeiterkammer in zwei (Art. 42 LuxBKG) und die der Beamtenkammer in sieben Gruppen gewählt wird (Art. 43 ter LuxBKG). Um die Einzelgruppen zahlenmäßig entsprechend des Anteils an der gesamten Arbeitnehmerschaft auszubalancieren, war es erforderlich, die Größe der Vollversammlungen auf ein Maß festzusetzen, das keine Entsprechung im Anteil der von der jeweiligen Kammer vertretenen Arbeitnehmer an der Gesamtheit der abhängig Beschäftigten findet. So setzt sich die Vollversammlung der Beamtenkammer aus 27, die der Privatbeamtenkammer aus 20 und das Plenum der Arbeiterkammer nur aus 18 Mitgliedern zusammen³⁾.

1) Kummer, Die Arbeiterkammern S. 63.

2) Vgl. Findeis, Arbeiterkammern S. 25. Neuhauser (S. 29) verneint zu Unrecht eine parteipolitische Gliederung der österreichischen Arbeiterkammern. Zur Sitzverteilung s. u. S. 108.

3) Durch Ministerialbeschluß kann drei Monate vor der Wahl die Sitzverteilung abgeändert werden (Art. 39 Abs. 5, 42 Abs. 3, 43 ter Abs. 5 LuxBKG).

Wahlberechtigt sind Kammerzugehörige mit Vollendung des 18., in Luxemburg mit Vollendung des 21. Lebensjahres (§ 9 ÖsterrArbKG, § 7 BremArbnKG, Art. 6 LuxBKG). In Österreich wird das aktive Wahlrecht außerdem an eine gewisse Dauer und Lückenlosigkeit des Beschäftigungsverhältnisses geknüpft (§ 9 Nr. 3, 4 ÖsterrArbKG). Hier wie in Bremen muß der Wahlberechtigte außerdem im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte sein (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 ÖsterrArbKG, § 7 BremArbnKG). Eine ähnliche Bestimmung enthält das luxemburgische Berufskammergesetz.

Das passive Wahlrecht zu den Arbeitnehmerkammern haben nur Kammerzugehörige. Es wird in Österreich und dem Saarland mit der Vollendung des 24. Lebensjahres (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 ÖsterrArbKG, § 7 Abs. 3 SaarArbKG), in Bremen und Luxemburg ein Jahr später erworben (§ 10 Abs. 1 BremArbnKG, Art. 5 LuxBKG).

Für die Kammern für Österreich, Bremen und Luxemburg taucht die Frage auf, ob die Arbeitnehmer nur in den Wahlkörper bzw. die Arbeitnehmerkammer wählbar sind, denen sie ihrer Berufsausübung nach angehören. Dies ist in Österreich und Bremen grundsätzlich der Fall (§ 10 Abs. 3 ÖsterrArbKG, § 10 Abs. 1 BremArbnKG). Ausnahmen bestehen jedoch in gewissen Grenzen für Gewerkschaftsangehörige (§ 10 Abs. 3 ÖsterrArbKG, § 10 Abs. 3 BremArbnKG). In Luxemburg spielt die Kammerzugehörigkeit des Arbeitnehmers für dessen Wählbarkeit keine Rolle (Art. 5 LuxBKG)¹⁾.

Die Arbeitnehmer bestimmen ihre Repräsentanten durch allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahl über Listen nach dem Verhältniswahlrecht²⁾. Einfluß auf die Reihenfolge der Kandi-

-
- 1) Eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen Arbeitnehmerkammergesetzen bringt Art. 8 LuxBKG: "Das Mandat als Mitglied einer Berufskammer ist unvereinbar mit dem Mandat eines Mitglieds der Abgeordnetenkammer und mit dem Amt eines Staatsrates".
 - 2) § 7 Abs. 1 ÖsterrArbKG, § 6 BremArbnKG, Art. 43 der luxemburgischen Wahlordnung zu den wählbaren Berufskammern v. 22. 11. 1924 und Art. 42 der luxemburgischen Wahlordnung zu der Berufskammer für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes v. 28. 10. 1964.

daten auf der Liste hat nur der luxemburgische Wähler¹⁾. Die bremischen und österreichischen Arbeitnehmer können ihre Stimme nur der Liste geben.

Auch das Vorschlagsrecht ist in den Kammergesetzen und Wahlordnungen unterschiedlich ausgestaltet. Während in Österreich, dem Saarland und Luxemburg Einzelpersonen zur Einreichung von Wahlvorschlägen befugt sind, steht dieses Recht in Bremen nur den Gewerkschaften und Berufsvereinigungen von Arbeitnehmern zu²⁾. In Bremen wurde diese Einengung des Kreises der Vorschlagsberechtigten durch die Gesetzesänderung vom 24. 3. 1964 beschlossen, obwohl bis zu diesem Zeitpunkt alle Versuche anderer Gruppen und Personen gescheitert waren, einen Kandidaten ins "Parlament der Arbeit" zu bringen. Auch die Berufsvereinigungen waren darin erfolglos geblieben. Seit 1945 zogen nur Kandidaten gewerkschaftlicher Listen in die Vollversammlungen der bremischen Arbeitnehmerkammern ein³⁾.

Ein weiteres Regulativ für die Kammerwahlen stellt das Erfordernis einer gewissen Anzahl von Unterschriften dar, durch welche Wahlvorschläge unterstützt sein müssen, um Berücksichtigung zu finden. In Österreich sind 100 (§ 8 Abs. 4 ÖsterrArbKG) und in Luxemburg 10 (Art. 11 Abs. 1 S. 1 der Wahlordnungen vom 22. 11. 1924 und vom 28. 10. 1964) Unterschriften erforderlich. Hingegen haben in Bremen 250 Wahlberechtigte zu unterzeichnen, es sei denn, die vorschlagende Gewerkschaft war bereits in der letzten Kammervollversammlung vertreten (§ 8 Abs. 2 und 3 BremArbnKG). Die saarländischen Gewerkschaften bzw. deren Spitzenorganisationen schlagen dem Landtag ihre Kandidaten vor, ohne zur Einreichung von Unterschriftslisten verpflichtet zu sein (§ 8 Abs. 3

1) Art. 11 der Wahlordnungen v. 22. 11. 1924 und v. 28. 10. 1964.

2) § 8 Abs. 4 ÖsterrArbKG, § 8 Abs. 1 SaarlArbKG, § 8 Abs. 1. BremArbnKG; für Luxemburg s. Fußn. 1.

3) Krisam. S. 112.

SaarlArbKG). Die Wahlvorschläge anderer Personen und Gruppen müssen jedoch von mindestens 3000 Arbeitnehmern durch Unterschriften unterstützt werden (§ 8 Abs. 3 SaarlArbKG). Nichtorganisierten ist es damit praktisch verwehrt, eigene Kandidaten für die Kammerwahl aufzustellen.

b) Präsident

Der Präsident sowie eine unterschiedliche Anzahl von Vizepräsidenten werden in allen Arbeitnehmerkammern von der Vollversammlung gewählt. Die österreichischen und luxemburgischen Arbeitnehmerkammergesetze und die Satzung der Angestelltenkammer Bremen schreiben vor, daß der Präsident auch Mitglied dieses Gremiums sein muß¹⁾. Eine solche Mitgliedschaft schließt das saarländische Arbeitskammergesetz ausdrücklich aus (§ 16 Abs. 3 SaarlArbKG). Allerdings unterscheidet sich der Funktionsbereich des Präsidenten der saarländischen Arbeitskammer auch insofern von dem seiner Amtskollegen in den übrigen Arbeitnehmerkammern, als er nicht den Vorsitz der Vollversammlung mitumfaßt²⁾. Dieses Amt hat im Saarland ein eigens zu wählender Vorsitzender inne (§ 10 SaarlArbKG). Die dortige Kammerorganisation weicht auch insofern von jener der anderen Arbeitnehmerkammern ab, als die Befugnisse des Kammerpräsidenten von einem Kollektivorgan - dem Präsidium - wahrgenommen werden (§§ 15 ff. SaarlArbKG). Ihm gehört neben dem Präsidenten noch der Vizepräsident an.

Dem Präsidenten der Arbeitnehmerkammern (bzw. dem Präsidium) obliegt die Vertretung und Geschäftsführung der Körperschaft³⁾. In den deutschen Arbeitnehmerkammern ist es auch Aufgabe des Präsidenten (bzw. Präsidiums), der Vollversammlung den Entwurf des Haushaltsplanes vorzulegen⁴⁾. Den österreichischen Kammervollversammlungen wird

1) § 13 Abs. 3 S. 3 ÖsterrArbKG, Art. 23 Abs. 1 S. 1 LuxBKG, § 8 Abs. 1 der Satzung der Angestelltenkammer Bremen.

2) § 13 Abs. 7 ÖsterrArbKG, § 17 Abs. 1 BremArbnKG.

3) § 14 Abs. 1 ÖsterrArbKG, § 16 Abs. 1 SaarlArbKG, § 20 BremArbnKG.

4) § 15 Abs. 1 S. 3 SaarlArbKG, § 16 Abs. 1 der Satzung der Angestelltenkammer und § 23 der Satzung der Arbeiterkammer Bremen.

der Entwurf vom Vorstand unterbreitet (§ 20 Abs. 1 S. 1 ÖsterrArbKG). Schließlich ist der Präsident (bzw. das Präsidium) auch Dienstvorsetzter der Beschäftigten der Kammer (§ 16 Abs. 4 SaarlArbKG, § 17 Abs. 2 BremArbnKG). In Österreich unterstehen sämtliche Bedienstete dem Kammeramtsdirektor. Dieser hat aber nach den Weisungen des Präsidenten die Personalangelegenheiten zu erledigen (vgl. §§ 13 Nr. 8 und 6 der Dienstordnung).

c) Vorstand

Der Vorstand wird - wie der Präsident - von den Vollversammlungen gewählt. Ihm gehören neben einer unterschiedlichen Zahl von Beisitzern außer im Saarland auch der Kammerpräsident und seine Stellvertreter an¹⁾. Der Vorstand wird innerhalb der von der Vollversammlung vorgesehenen Richtlinien in Ausführung des Arbeitnehmerkammergesetzes tätig. Er hat die Beschlüsse der Vollversammlung auszuführen und die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften zu überwachen²⁾. Diese Funktionen werden im Saarland vom Präsidium wahrgenommen (§ 17 SaarlArbKG).

d) Ausschüsse

Alle Arbeitnehmerkammergesetze sehen die Errichtung von Ausschüssen vor³⁾, deren Aufgabe in der Vorbereitung von Verhandlungsgegenständen und der Berichterstattung an Vorstand oder Vollversammlung besteht. Die Anzahl der Ausschüsse ist von Kammer zu Kammer verschieden. Von besonderer Bedeutung sind die sozial- und wirtschaftspolitischen Ausschüsse, die Bildungs- und Kulturausschüsse sowie die Ausschüsse für Rechtsfragen und Verkehr. Wie für die politischen Parlamente, hat sich auch für die "Parlamente der Arbeit" die Spezial-

1) § 15 Abs. 1 ÖsterrArbKG, § 10 SaarlArbKG, § 16 Abs. 1 S. 2 BremArbnKG, Art. 23 Abs. 1 S. 1 LuxBKG.

2) § 15 Abs. 2 ÖsterrArbKG, § 15 BremArbnKG. Im BremArbnKG wird die Überwachungsfunktion nicht ausdrücklich aufgeführt.

3) § 16 ÖsterrArbKG, § 13 SaarlArbKG, § 18 BremArbnKG, Art. 23 Abs. 1 S. 1 LuxBKG. Die Ausschüsse zählen in Österreich und Bremen zu den Organen.

4) vgl. Findeis, Arbeiterkammern S. 11; Vertretung der Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht S. 8.

beratung in den Ausschüssen als sehr nützlich erwiesen¹⁾. In Österreich bestehen neben den Ausschüssen sogenannte Fachausschüsse mit Organcharakter (§ 17 ÖsterrArbKG). Sie wurden als Nachfolger der früheren Gehilfenausschüsse zur beruflichen Fortbildung der Arbeitnehmer eingerichtet und sind in der Regel organisatorisch mit den einschlägigen Fachunterorganisationen der Gewerkschaften identisch²⁾.

e) Kammerverwaltung

Unterste Stufe im Organisationsgefüge der Arbeitnehmerkammern ist die Geschäftsführung - in Österreich Kammeramt und in Luxemburg Sekretariat genannt³⁾. Die Führung der Kammerverwaltung obliegt einem Geschäftsführer, der hauptamtlicher Angestellter der Kammer ist. Er verfügt über einen je nach Bedeutung und Finanzkraft der Kammer unterschiedlich großen Stab von Mitarbeitern.

Eine weitgehende Straffung des organisatorischen Aufbaues ist in der saarländischen Arbeitskammer festzustellen. Hier werden die laufenden Geschäfte vom Präsidium geführt. Dieses Gremium vereinigt auf sich alle jene Aufgaben, die bei den anderen Arbeitnehmerkammern von Präsident, Vorstand und Geschäftsführung wahrgenommen werden - die Aufsichtsbefugnisse natürlich ausgenommen.

Die Kammerverwaltungen haben ihren Sitz in Saarbrücken, der Hansestadt Bremen, Luxemburg und in den Hauptstädten der neun österreichischen Bundesländer⁴⁾. Ein weitverzweigtes Netz von Amts- und Beratungsstellen sorgt in Österreich dafür, daß auch die Arbeitnehmer entlegenerer Gebiete von den Leistungen der Kammer profitieren.

1) Vgl. Findeis, Arbeiterkammern S. 11; Vertretung der Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht S. 8.

2) März-Weissel, S. 407.

3) § 18 ÖsterrArbKG, § 19 BremArbnKG, Art. 4 LuxBKG.

4) Die Kammer für Niederösterreich hat ihren Sitz in Wien (vgl. § 4 ÖsterrArbKG).

f) Der Österreichische Arbeiterkammertag

Die neun österreichischen Arbeiterkammern sind auf Bundesebene zu einer zentralen Interessenvertretung, dem Österreichischen Arbeiterkammertag, zusammengeschlossen (vgl. §§ 22 ff. ÖsterrArbKG). Den übrigen Arbeitnehmerkammerorganisationen fehlt diese vertikale Gliederung, sei es weil hierfür die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht ausreicht - wie im Saarland oder in Bremen - oder weil eine bundesstaatliche Gliederung überhaupt fehlt - wie in Luxemburg.

Der Österreichische Arbeiterkammertag ist für Angelegenheiten zuständig, die die Arbeitnehmer mehrerer Bundesländer betreffen. Das ist besonders häufig bei der Berichts- und Gutachtertätigkeit der Kammern der Fall. Hier werden vor Abgabe einer Stellungnahme durch den Arbeiterkammertag die Meinungen der übrigen Arbeiterkammern eingeholt.

Auch die sonstigen gesetzlichen Aufgaben des Arbeiterkammertages sind Ausdruck der Koordinierungsfunktion sowie einer von dieser Dachorganisation gegenüber den Landeskammern wahrgenommenen Aufsichts- und Überwachungsfunktion. Dies gilt für die Beschlußfassung über die Höhe der Kammerumlage, die Vorgenehmung der Jahresvoranschläge und Rechnungsabschlüsse der Arbeiterkammern, den Erlass von Dienst-, Bezugs-, Pensionierungs- und Rahmengeschäftsordnungen, für die Länderkammern und die Genehmigung der Bestellung oder Abberufung der Kammeramtsdirektoren. Auch die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Organisationen und Körperschaften ist Sache des Arbeiterkammertages.

Der Österreichische Arbeiterkammertag hat seinen Sitz in Wien (§ 22 Abs. 1 S. 2 ÖsterrArbKG). Sein Präsident ist der Präsident der Wiener Arbeiterkammer (§ 24 Abs. 1 S. 1 ÖsterrArbKG), und sein Personalbestand ist identisch mit dem der Wiener Kammer. Die Organe des Arbeiterkammertages werden vom Präsidenten, dem Vorstand und der Hauptversammlung gebildet (§ 23 ÖsterrArbKG).

Die Hauptversammlung setzt sich aus den Präsidenten der Einzelkammern sowie weiteren 40 Kammerräten, die von den Landeskammern entsandt werden, zusammen (§ 26 Abs. 1 ÖsterrArbKG). Anders als die Kammervollversammlungen der Länder weist die Hauptversammlung also keine fachlich-berufliche, sondern nur eine regionale Gliederung auf. Bundessektionen gibt es nicht¹⁾. Der Hauptversammlung obliegt die Beschlußfassung über den vom Vorstand vorgelegten Tätigkeitsbericht sowie über die oben erwähnten Angelegenheiten mit Ausnahme der Erstattung von Berichten, Gutachten und Vorschlägen (§ 26 Abs. 5 ÖsterrArbKG).

Der Vorstand wird aus den Präsidenten der einzelnen Arbeiterkammern gebildet (§ 25 Abs. 1 S. 1 ÖsterrArbKG). Sein Aufgabenbereich entspricht im wesentlichen jenem der Vorstände der Landeskammern (§ 25 Abs. 2 und 3 ÖsterrArbKG). Gleiches gilt für den Präsidenten des Österreichischen Arbeiterkammertages (§§ 14 Abs. 1 und 24 Abs. 1 ÖsterrArbKG).

Der Österreichische Arbeiterkammertag ermöglicht ein promptes und einheitliches Vorgehen der Landeskammern in wichtigen Fragen und verleiht deren Stellungnahmen erhöhten Nachdruck, ohne daß darunter die besonderen Interessen der Arbeitnehmer in den Ländern leiden würden²⁾. Die Notwendigkeit einer solchen übergeordneten Körperschaft zeigt sich besonders auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Da hier die Entscheidungen fast durchwegs auf Bundesebene fallen, muß eine Interessenvertretung versuchen, in erster Linie auf Gesetzgebung und Vollzug des Bundes Einfluß zu nehmen³⁾. Gleiches gilt für weite Bereiche der Sozialgesetzgebung. Diese Überlegungen sind bestimmend dafür, daß zuweilen - besonders durch die Wiener Kammer - die Forderung nach einer strafferen Zusammenfassung und Einschränkung der Autonomie der einzelnen Landeskammern erhoben

1) Vgl. Neuhauser, S. 28.

2) Findeis, Arbeiterkammern S. 14; Palla, S. 17.

3) Neuhauser, S. 25.

wird, um auf Bundesebene eine größere Durchschlagskraft zu erzielen¹⁾.

2. Kammerzugehörigkeit

Der Kreis der Kammerzugehörigen ist in den Kammergesetzen unterschiedlich gezogen. Abgrenzungskriterien sind in erster Linie Art und Ort der Beschäftigung der Arbeitnehmer, aber auch Wohnsitz und Nationalität.

Alle Arbeitnehmerkammern zeichnen sich durch Pflichtzugehörigkeit aus. Die Zugehörigkeit ist an die Arbeitnehmereigenschaft geknüpft, wobei die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten eingeschlossen sind²⁾. Die zwangskörperschaftliche Organisation ist jedoch nicht lückenlos durchgeführt. So sind leitende Angestellte und andere Personen, die arbeitgeberähnliche Stellungen bekleiden, durchwegs von der Kammerzugehörigkeit ausgeschlossen³⁾. Einschränkungen gelten in Österreich, Bremen und Luxemburg für Beamte und Arbeitnehmer in vergleichbaren öffentlichen Positionen⁴⁾. Nicht kammerzugehörig sind in Deutschland ferner gewisse Personengruppen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerb dient⁵⁾. Auch für bestimmte Berufsgruppen, insbesondere für Angehörige der freien Berufe, sehen die Arbeitnehmerkammergesetze Ausnahmen vom Prinzip der Zwangszugehörigkeit vor⁶⁾. Die Abgrenzung zwischen Arbeitern und Angestell-

1) Klecatsky, Interessenverbände und Parlament S. 29 f.; Kummer, Stellung S. 125; Österreichische Arbeiterbewegung, Die Arbeiterkammern S. 2; Vertretung der Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 8.

2) §§ 5, 19 Abs. 1 ÖsterrArbKG, § 2 SaarlArbKG, § 3 BremArbnKG, Art. 40, 43, 43 quater Abr. 2 i. V. m. Art. 43 ter LuxBKG.

3) § 5 Abs. 2 b ÖsterrArbKG, § 3 Abs. 5 Nr. 3 und 4 BremArbnKG, § 2 Abs. 2 a, b, c, f SaarlArbKG.

4) § 5 Abs. 2 a ÖsterrArbKG, § 3 Abs. 5 Nr. 1 BremArbnKG. Für Luxemburg vgl. die Anweisung v. 12. 10. 1928 des Generaldirektors der sozialen Fürsorge und der Arbeit, betreffend die Revision der Wählerlisten für die wählbaren Berufskammern.

5) § 2 Abs. 2 d und e SaarlArbKG, § 3 Abs. 5 Nr. 2 BremArbnKG.

6) So in Österreich (§ 5 Abs. 2 b ÖsterrArbKG) und in Luxemburg (vgl. die Anweisung v. 12. 10. 1928, S. Fußn. 4).

ten, die für Österreich und das Saarland wegen des Bestehens einheitlicher Kammern für alle Arbeitnehmer entfällt, erfolgt in Bremen nach der unterschiedlichen Versicherungspflicht der beiden Personengruppen (§ 3 Abs. 3 und 4 BremArbnKG)¹⁾.

Die Zugehörigkeit zu einer Arbeitnehmerkammer hängt nicht nur von der Art, sondern auch vom Ort der Beschäftigung sowie dem Wohnsitz des betreffenden Arbeitnehmers und seiner Nationalität ab. Drei Varianten sind denkbar:

- (I) Der Arbeitnehmer geht in dem Land, für welches eine Arbeitnehmerkammer errichtet wurde, seiner Beschäftigung nach und wohnt auch dort.
- (II) Der Arbeitnehmer ist zwar in diesem Land beschäftigt, wohnt aber außerhalb oder ist Ausländer.
- (III) Der Arbeitnehmer hat seinen Wohnsitz in diesem Land, geht aber in einem anderen Land seiner Beschäftigung nach.

Im Normalfall (I) besteht für den Arbeitnehmer nach allen Kammergesetzen Zugehörigkeit zur entsprechenden Arbeitnehmerkammer²⁾.

Auch im Fall (II) sehen alle Kammergesetze, mit Ausnahme des luxemburgischen³⁾, Zugehörigkeit vor⁴⁾. Allerdings dringen die Gewerkschaften in Luxemburg darauf, auch den ausländischen Arbeitnehmern das Wahlrecht zuzugestehen, zumal diese gemäß Art. 3 LuxBKG auch beitragspflichtig sind⁵⁾.

1) Für Luxemburg vgl. die Anweisung vom 12. 10. 1928, s. Fußn. 4, S. 69
2) § 9 Nr. 4 i. V. m. § 3 ÖsterrArbKG, § 2 Abs. 1 SaarlArbKG, § 3 Abs. 1 und 2 BremArbnKG, Art. 40, 43 und 43 quater Abs. 2 i. V. m. Art. 43 ter LuxBKG.
3) Art. 6 LuxBKG.
4) Das gilt entsprechend auch für die einzelnen österreichischen Bundesländer (§ 9 Nr. 4 ÖsterrArbKG).
5) Auskunft von A. Beffort, dem Generalsekretär der luxemburgischen Arbeiterkammer.

Im Fall (III) besteht nach allen Kammergesetzen, mit Ausnahme des saarländischen, keine Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zur Kammer.

3. Aufsicht

Die Arbeitnehmerkammern stehen als Körperschaften des öffentlichen Rechts unter Staatsaufsicht. Diese wird in Österreich und dem Saarland vom Sozial- bzw. Arbeitsministerium, in Bremen vom Senator für Wirtschaft ausgeübt¹⁾. Die Aufsicht beschränkt sich im eigenen Wirkungskreis der Kammern, der den weitaus größten Teil ihrer Tätigkeit ausmacht, auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit²⁾. Im übertragenen Wirkungskreis steht den Aufsichtsbehörden ein Weisungsrecht zu.

4. Finanzierung

Die Kammern finanzieren ihre Tätigkeit durch Erhebung von Beiträgen, die von allen Kammerzugehörigen zu entrichten sind³⁾. Die Höhe dieser Umlage, die einen geringen Prozentsatz des Arbeitsentgelts ausmacht, wird von den Kammervollversammlungen bestimmt und aufsichtsrechtlich genehmigt. Verschiedene Kammergesetze und Satzungen setzen Maximalbeträgt fest. So darf der österreichische Arbeitnehmer mit nicht mehr als 0,5 Prozent, der saarländische mit höchstens zwei und der bremische einer DM seiner monatlichen Bezüge belastet werden.

1) § 30 ÖsterrArbKG, § 3 Abs. 2 SaarlArbKG, § 25 Abs. 1 BremArbnKG.

2) Zur Abgrenzung des eigenen vom übertragenen Wirkungskreis bei Arbeitnehmerkammern vgl. Wilhelm Weber, S. 327 f., 333 ff.; Bors. S. 3 ff.; Klecatsky, Die kollektiven Mächte, S. 32; Neuhäuser, S. 10; Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern, S. 29.

3) § 19 ÖsterrArbKG, § 16 SaarlArbKG, § 22 BremArbnKG, Art. 3 LuxBKG. Im Saarland und in Österreich sind die Lehrlinge von der Beitragsleistung befreit.

Das luxemburgische Berufskammergesetz begrenzt die jährlichen Einnahmen der Kammern auf 100.000 nicht goldgebundene Francs¹⁾. Das ist eine Limitierung, die den Anforderungen, welche heutzutage an die Arbeitnehmerkammern gestellt werden, kaum mehr gerecht wird. Allein die Kammerwahlen zehren - trotz eines Staatszuschusses - bereits ein Viertel des Etats der luxemburgischen Arbeiterkammer auf²⁾.

Die Kammerbeiträge werden vom Arbeitgeber bei jeder Lohn- oder Gehaltszahlung vom Arbeitsentgelt einbehalten und an die Arbeitnehmerkammern abgeführt. In Deutschland geschieht dies unter Zwischenschaltung der Finanzämter³⁾. Nach dem luxemburgischen Berufskammergesetz erfolgt die Erhebung der Beiträge durch die Steuerverwaltung (Art. 3 Abs. 7 LuxBKG).

-
- 1) Art. 3 Abs. 4 LuxBKG. Zum Vergleich: Die Jahreseinnahmen der saarländischen Arbeitskammer belaufen sich auf etwa vier Millionen DM (Die Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer S. 16) und die der Arbeiterkammer Bremen auf 1,7 Millionen DM (persönliche Auskunft von Francke, dem Geschäftsführer der Arbeiterkammer Bremen).
 - 2) Auskunft von A. Beffort.
 - 3) Die Arbeitgeber haben die Beiträge bei den Lohn- und Gehaltszahlungen einzubehalten und zusammen mit der Lohnsteuer an die Finanzämter abzuführen. Die Finanzkassen überweisen die Beträge nach Abzug des Verwaltungskostenanteils an die Arbeitnehmerkammern; vgl. die bremische Verordnung über die Einziehung der Beiträge für die Arbeitnehmerkammern v. 5. Juli 1956 und die Verordnung über die Erhebung von Beiträgen für die Arbeitskammer des Saarlandes v. 25. Oktober 1968 (ABl. d. S. S. 810) § 5. An diesem Einziehungsverfahren haben die Arbeitgeber wiederholt, aber ohne Erfolg, Kritik geübt (vgl. R. Müller, Industrie-Kurier v. 2. 7. 1968).

B. EMPFIEHLT SICH DIE ERRICHTUNG WEITERER ARBEITNEHMERKAMMERN
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND?

I. Bestrebungen für und wider die Errichtung von Arbeitnehmer-
kammern

Beinahe 50 Jahre, nachdem die Versuche des Reichstags gescheitert waren, die mannigfachen Forderungen nach Errichtung von Arbeitnehmerkammern in die Wirklichkeit umzusetzen, machen sich in Deutschland wieder Strömungen bemerkbar, die den damaligen Gedanken neu aufgreifen.

Vorreiter dieser neuerlichen Bestrebungen sind die Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA). Sie haben sich in einem Gutachten zur überbetrieblichen Mitbestimmung für die Errichtung von Arbeitnehmerkammern ausgesprochen¹⁾ und sind mit dem Entwurf eines Landes-Arbeitskammergesetzes²⁾ und eines Bundesgesetzes zur Errichtung von Arbeitskammern³⁾ hervorgetreten. Letzterer wurde in abgewandelter Form im Juni 1971 von der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Fraktion als fraktionsinterner Entwurf eines "Bundesrahmengesetzes zur Errichtung von Arbeitskammern in den Ländern und (eines) Bundesgesetzes zur Errichtung eines Bundesarbeiterkammertages" vorgelegt⁴⁾.

Zahlreiche Initiativen auf Landesebene folgten:

In Bayern erstellte die Bezirksgruppe München der Christlich-

1) Ziff. V A Nr. 23 ff. des Gutachtens, teilw. abgedr. bei Scheufelen, S. 29 f. sowie in gki D 16, 1969 A.

2) Neuester Entw. v. 27. 4. 1970; im folgenden bezeichnet als CDA - Entw. eines LandesArbKG.

3) Neuester Entw. v. 11./17. 2. 1971, im folgenden bezeichnet als CDA - Entw. eines BundesArbKG; eine mittlerweile überholte Fassung des Entwurfs ist abgedr. in gki D 16, 1969 B.

4) Abgedr. bei Fink, S. 415 ff.; im folgenden bezeichnet als CDU/CSU - Entw. eines BundesArbKG.

Sozialen Arbeitnehmerschaft (CSA) den "Entwurf eines Gesetzes über die Arbeitnehmerkammern im Freistaat Bayern"¹⁾, der bald darauf mit einem Gesetzentwurf des "Werkvolk, Süddeutscher Verband Katholischer Arbeitnehmer", jetzt: "Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Süddeutschlands", vom 18. 12. 1968²⁾ vereinigt wurde³⁾.

Die südbadischen CDU-Sozialausschüsse konzipierten den "Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Arbeitskammern in Baden-Württemberg"⁴⁾.

Auch die Regierungen von Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz haben sich - wie eingangs erwähnt⁵⁾ - bereits mit der Frage der Errichtung von Arbeitnehmerkammern befaßt - wenn auch bislang nur im vorbereitenden Stadium der Gesetzgebung.

Die beschriebenen Gesetzesinitiativen führten zu einer lebhaften Diskussion über die Zweckmäßigkeit und rechtliche Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern⁶⁾. Dabei haben sich bislang weder innerhalb der Parteien noch in den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer einheitliche Auffassungen zu diesem Fragenkomplex gebildet.

1) Abgedr. in gki D 5, 1969 A.

2) Abgedr. in gki D 5, 1969 B.

3) Im folgenden bezeichnet als Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG.

4) Abgedr. in gki D 9, 1969 A, im folgenden bezeichnet als CDA-Entw. eines B-WürttArbKG.

5) S. o. im Vorwort.

6) Positiv zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern: Bredl, gki 43, 1968; Evangelische Aktionsgemeinschaft a. a. O.; Franke, GK 24, 1968 S. 277 ff.; Friedl, Publik 1968 Nr. 3; Großmann, RdA 1968 S. 297 ff.; Krisam, S. 1 ff.; Peierle, GK 4, 1969 S. 40 ff.; v. Pümmer, Vom Patriarchalismus zur Partnerschaft, 1969; ders., Sind alle gegen Arbeitskammern? 1970; Scharrenbroich, Soziale Ordnung v. 25. 2. 1969; Trinkhaus, BB 1956 S. 689; Urban, GK 5, 1968 S. 57.

Negativ hingegen: Gass, DÖV 1969 S. 778 ff.; Graw, GK 21, 1968 S. 247; Heimann, BB 1956 S. 852; Junge, S. 49, 51; R. Müller, Industriekurier v. 2. 7. 1968; Rosenberg, Bremer Bürgerzeitung v. 2. 11. 1968; Scheufelen, S. 29 f.

Der DGB-Vorstand lehnt die Errichtung von Arbeitnehmerkammern ab¹⁾. Auf dem 8. Ordentlichen Bundeskongreß des DGB im Mai 1969 zeigte sich jedoch, daß verschiedene Einzelgewerkschaften in dieser Frage abweichende Meinungen vertreten, so daß alle Anträge, die sich mit der Schaffung von Arbeitnehmerkammern befaßten, an den Bundesausschuß überwiesen wurden²⁾. Dieser verabschiedete Anfang des Jahres 1971 eine Konzeption zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer im gesamtwirtschaftlichen Bereich, in der er den Befürwortern von Arbeitnehmerkammern eine Absage erteilte, mit der Begründung, Arbeitnehmerkammern seien "an den machtausübenden Funktionen vorbeikonstruiert"³⁾. Statt dessen schlägt der Bundesausschuß des DGB - ähnlich wie der Bundesvorstand der DAG⁴⁾ - die Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene vor, die durch Landwirtschaftsräte ergänzt werden sollen.

Offizielle Stellungnahmen der Arbeitgeberverbände und der Kammern fehlen bisher⁵⁾. Hier ist die Meinungsbildung ebenso noch im Gange, wie innerhalb der politischen Parteien, von denen sich bislang lediglich der Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU für die Errichtung von Arbeitnehmerkammern eingesetzt hat⁶⁾.

-
- 1) Vgl. DGB-Nachrichten-Dienst v. 11. 2. 1969, hrsg. von der Bundespressestelle des DGB in Düsseldorf, worin der DGB-Bundesvorstand feststellt, für die Errichtung von Arbeitnehmerkammern bestehe "im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung" kein Bedarf; vgl. auch Vetter, FAZ v. 31. 3. 1970.
 - 2) Vgl. Stolz, GK 13, 1969 S. 155 f.
 - 3) Vgl. SZ v. 5. 3. 1971.
 - 4) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, S. 3.
 - 5) Vgl. aber: Industrie-Kurier v. 2. und 4. 7. 1968.
 - 6) Vgl. Katzer, Der Spiegel v. 11. 10. 1961; positiv auch Ziff. 61 des Aktionsprogramm-Entwurfs der CDU für ihren 16. Bundesparteitag; ablehnend der CSU-Vorsitzende Strauß, SZ v. 12. 5. 1970 und der Wirtschaftsrat der CDU, Die Quelle 1968 S. 49.

II. Die Existenzberechtigung von Arbeitnehmerkammern neben den Gewerkschaften

Eine Untersuchung über die Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern sieht sich der Schwierigkeit gegenüber, daß bislang noch nicht feststeht, welche Gestalt künftig solche Kammern erhalten sollen. Die bisher bekannt gewordenen Entwürfe lassen jedoch vermuten, daß eine weitgehende Anlehnung an die bestehenden Modelle von Bremen und dem Saarland zu erwarten sein dürfte. Es soll deshalb deren organisatorische und kompetenzrechtliche Ausstattung als Grundlage der weiteren Betrachtungen dienen.

Die Schaffung einer neuen Organisation kann nur dann zweckmäßig sein, wenn ein irgendwie gearteter Bedarf nach ihr besteht. Einer gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer bedarf es dann nicht, wenn frei gebildete Organisationen die Arbeitnehmerbelange bereits zufriedenstellend wahrnehmen. Hier sind es in erster Linie die Gewerkschaften, deren umfangreiche Aktivitäten die Errichtung von Arbeitnehmerkammern als übertriebenen Institutionalismus disqualifizieren könnten. Zwar befassen sich auch andere Arbeitnehmerverbände, Volkshochschulen und ähnliche Einrichtungen mit Aufgaben, die die oben durchgeführte Bestandsaufnahme der Kammertätigkeit als arbeitnehmerkammerspezifisch ausweist; sie allein machen jedoch wegen ihrer vergleichsweise untergeordneten Bedeutung die Schaffung von Arbeitnehmerkammern nicht überflüssig. Unter den Gewerkschaften kommt dem DGB als mit Abstand mitgliedstärkster Arbeitnehmervereinigung entscheidende Bedeutung zu. Seinem Wirken soll deshalb in der folgenden Untersuchung darüber, ob die Aufgaben der Arbeitnehmerkammern nicht schon hinreichend von anderen Organisationen wahrgenommen werden, besondere Beachtung geschenkt werden.

1. Die Funktionen von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften im Vergleich

Ein Vergleich der Funktionen von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften erscheint umso notwendiger, als letztere - und hier besonders der DGB - nicht müde werden, zu betonen, alle Aufgaben, die für die Arbeitnehmerkammern vorgesehen seien, würden bereits von den Gewerkschaften wahrgenommen¹⁾. Mit der Errichtung solcher "Ersatz-"²⁾ oder "Zwangs-Gewerkschaften"³⁾ werde "eine öffentlich-rechtliche Konkurrenz zu einer privaten Organisation staatlich privilegiert"⁴⁾. Dagegen versichern die bestehenden Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik, sie seien in ein Vakuum vorgestoßen, wo sich die Gewerkschaften noch nicht betätigten⁵⁾. In Deutschland wie auch in Österreich wird diese Auffassung jedoch vielfach fälschlicherweise nicht mit sachlichen Unterschieden in den Aufgabenbereichen, sondern mit dem Hinweis auf die in diesem Zusammenhang irrelevante private Rechtsform der Gewerkschaften und die öffentliche der Arbeitnehmerkammern begründet⁶⁾.

1) DGB-Landesbezirk Bayern, SZ v. 3. 4. 1970; Otto, Das Mitbestimmungsgespräch 1969 S. 114 f.; Stolz, GK 13, 1969 S. 155 f. o. Verf., Gewerkschafts-Spiegel 1970 Nr. 3 S. 53, Nr. 5 S. 19.

2) Vetter, FAZ v. 31. 3. 1970.

3) Heimann, BB 1956 S. 852.

4) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, S. 19. Ähnliche Erwägungen veranlaßten bereits 1908 v. Bethmann-Hollweg in seiner Eigenschaft als Staatssekretär des Inneren, die Schaffung reiner Arbeitnehmerkammern mit dem Hinweis darauf abzulehnen, ihnen bliebe kein Wirkungsbereich, auf den nicht schon die Gewerkschaften ihre Tätigkeit erstreckt hätten (zit. bei Francke SP XIX. Jahrgg. Sp. 418).

5) Franke, FAZ v. 31. 3. 1970.

6) Vgl. Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965 S. 41; Urbanek, Der Volkswirt 1961 S. 389.

a) Gesetzlicher und satzungsgemäßer Aufgabenbereich

Vergleicht man den gesetzlichen Auftrag der Arbeitnehmerkammern mit dem in den Satzungen zum Ausdruck kommenden Selbstverständnis der Gewerkschaften, dann ergibt sich eine weitgehende Identität der Aufgabenstellung¹⁾. Ebenso wie die Arbeitnehmerkammern bezeichnen es auch die Gewerkschaften als Zweck ihrer Tätigkeit, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen.

So lautet etwa § 2 Nr. 1 b der Satzung des DGB²⁾:

"Der Bund und die in ihm vereinigten Gewerkschaften vertreten die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer."

In Konkretisierung dieser Generalklausel zählt § 3 der Satzung eine Fülle von Aufgaben auf, die herkömmlicherweise auch von den Arbeitnehmerkammern wahrgenommen werden. Erwähnt sei die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in der Sozial- und Gesundheitspolitik, der Sozialversicherung, der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitssicherheit, im Arbeits- und Sozialrecht, im Rechtsschutz, in der Vermögenspolitik, der Wirtschaftsplanung, der Konjunktur- und Strukturpolitik sowie in der Steuer-, Preis- und Verbraucherpolitik und schließlich auch auf dem Sektor des Bildungswesens. § 4 a) und b) der Satzung des DGB erwähnt als Organisationsaufgaben ausdrücklich die Aus- und Fortbildung von Mitgliedern und die Errichtung von Rechtsstellen.

Es ist also eine weitgehende Identität des satzungsgemäßen Aufgabenbereichs des DGB mit dem Tätigkeitsfeld, wie es die Generalklausel in der Kammergesetze den Arbeitnehmerkammern erschließen, festzustellen.

1) Vgl. die Gegenüberstellung bei Gass, DÖV 1960 S. 782 f.

2) Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes v. 1. 7. 1971, geändert vom 9. Ordentlichen Bundeskongreß 1972 in Berlin.

Im Saarland wurde die Kongruenz des Gewerkschaftssatzungen mit dem Arbeitskammergesetz durch dessen Neufassung vom 5. 7. 1967 dem Wortlaut nach noch insofern verstärkt, als die Wahrnehmung "besonderer" wirtschaftlicher und sozialer Interessen der Kammer nicht mehr ausdrücklich untersagt ist¹⁾.

b) Tatsächliches Wirkungsfeld

Aufschluß darüber, ob Arbeitnehmerkammern neben den Gewerkschaften überhaupt eine Existenzberechtigung zukommt, kann jedoch weniger die Gegenüberstellung der abstrakten Kompetenzbestimmungen in Kammergesetzen und Gewerkschaftssatzungen geben, als vielmehr ein konkreter Funktionenvergleich. Er soll im folgenden unternommen werden.

aa) Tätigkeit im Außenbereich

Oben wurde nachgewiesen, daß die Mitwirkung an Staatsgeschäften eine essentielle Aufgabe der Arbeitnehmerkammern ist. Durch ihre Beteiligung an staatlicher Normsetzung und Verwaltung nehmen sie auf die Quelle politischer Entscheidungen Einfluß. Gleiches gilt für die Gewerkschaften²⁾. Auch sie müssen, um die Arbeitnehmerinteressen wirkungsvoll zu vertreten, dort ansetzen, wo Legislative und Exekutive gestaltend in das Wirtschafts- und Sozialleben eingreifen. Sie tun dies teils lobbyistisch - etwa über die parlamentarische Verbindungsstelle des DGB in Bonn³⁾ - aber auch, ähnlich den Arbeitnehmerkammern, in institutionalisierten Formen.

1) Vgl. § 1 Abs. 2 SaarlArbKG v. 30. 6. 1951 (ABl. d. S. S. 980). Diese Vorschrift diente dem Bundesverwaltungsgericht zur Stützung seiner Auffassung, die Tätigkeit der Arbeitskammer verstoße nicht gegen die positive Koalitionsfreiheit (BVerwGE 23, 307).

2) Vgl. Drewes; Evers, Der Staat Bd. 3 1964 S. 41 ff.; Hirsch, S. 155 ff.; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 196 ff.; Säcker-Nipperdey, AR-Blattei, D, Berufsverbände; Schäffer, NJW 1965 S. 849.

3) Vgl. Stadler, S. 112.

Gewerkschaftsvertreter finden sich vorwiegend in den ausgegliederten Zweigen der staatlichen Verwaltungsorganisation, aber auch in den Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung¹⁾. Fast unübersehbar ist die Zahl der Beiräte und Ausschüsse, in denen die Gewerkschaften anregend und beratend mitwirken und damit Einfluß auf Legislative und Exekutive nehmen.

In den Schlichtungs- bzw. Schiedsausschüssen, die Verwaltungsbehörden der Länder sind, üben die Gewerkschaften im Verein mit den Arbeitgebern in öffentlicher Funktion Einfluß auf die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen aus²⁾. Sie sind am Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung³⁾ und bei der Festsetzung der Mindestarbeitsbedingungen⁴⁾ beteiligt. In den Organen der Bundesanstalt für Arbeit sind sie ebenso vertreten wie in jenen der Sozialversicherungsträger⁵⁾ und in den Ausschüssen nach dem Berufsbildungsgesetz⁶⁾. Die Verwaltungsräte von Bundespost⁷⁾, Bundesbahn⁸⁾ und der Einfuhr- und Vorratsstelle⁹⁾, um nur einige zu nennen, sind ebenfalls teilweise mit Gewerkschaftsvertretern besetzt. Erwähnt sei außerdem deren Mitwirkung im Sozialbeirat, dem Außenhandelsbeirat und der "konzertierten Aktion".

1) Hirsch, S. 166 f.

2) Vgl. Art. VII Abs. 2 a des Kontrollratsgesetzes Nr. 35 betr. Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. 8. 1946 (Amtsblatt des Kontrollrats S. 174) und die hierauf ergangenen Ausführungsvorschriften der Länder Baden-Württemberg, Berlin-West, den Ländern der ehem. britischen Zone und Rheinland-Pfalz (abgedr. bei Nipperdey, Sammlung Arbeitsrecht, Nr. 520 - 526).

3) § 5 Abs. 1 und 2 TVG.

4) §§ 2 und 5 des Gesetzes über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen v. 11. 1. 1952.

5) §§ 192 und 195 Arbeitsförderungsgesetz v. 25. 6. 1969 (BGBl. I, 946); §§ 2 und 4 Selbstverwaltungsgesetz v. 13. 8. 1952 (BGBl. I, 427) und Ergänzungsgesetz v. 18. 6. 1953 (BGBl. I, 405) sowie § 3 des Gesetzes über die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte v. 7. 8. 1953 (BGBl. I, 857).

6) §§ 37, 50, 54 und 56 Berufsbildungsgesetz v. 14. 8. 1969 (BGBl. I, 1112 ff.).

7) §§ 1, 5 - 8 Postverwaltungsgesetz v. 24. 7. 1953 (BGBl. I, 676).

8) §§ 7, 10 Bundesbahngesetz v. 13. 12. 1951 (BGBl. I, 955).

9) Gesetzliche Grundlagen vgl. Hueck-Nipperdey, II/I S. 200 f.

Der kurze Überblick zeigt, daß die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften einen Umfang angenommen haben, der keine Entsprechung bei den bestehenden Arbeitnehmerkammern auf Landesebene findet und auch von einem "Deutschen Arbeitnehmerkammertag" kaum übertroffen werden könnte.

Die Anhörungsprivilegien der Kammern (§ 5 SaarlArbKG, § 1 Abs. 4 S. 3 und Abs. 5 BremArbnKG) werden in der Praxis auch den Gewerkschaften eingeräumt. Gemäß einer Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation vom 20. 6. 1960 wird zu sozialpolitischen Gesetzentwürfen regelmäßig ihre Stellungnahme eingeholt. Nach den Geschäftsordnungen der Bundesministerien, der Bundesregierung und des Bundestages sind die Verbände bei der Vorbereitung von Gesetzen und wichtigen Verordnungen beizuziehen¹⁾.

Die weitgehende Integration der Gewerkschaften in den staatlichen Verwaltungsapparat führt, wie das bremische Beispiel zeigt, vielfach zu einer Zurückdrängung des Kammereinflusses, da die zuständigen Stellen die Arbeitnehmerinteressen als von den Gewerkschaften ausreichend wahrgenommen ansehen und die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung der Arbeitnehmerkammer deshalb unterlassen²⁾.

Die aus der Konkurrenz der gesetzlichen und freiwilligen Interessenvertretungen resultierende Skepsis der Gewerkschaften gegen die Arbeitnehmerkammern versuchen letztere mit dem verbalen Hinweis darauf zu entkräften, sie fühlten sich nicht als Ersatz für die überbetriebliche Mitbestimmung, sondern bestenfalls als Hilfsorgane, denen es um die wissenschaftlich fundierte Sammlung und Aufbereitung von Tatsachenmaterial gehe³⁾. Sie hätten folglich

1) § 23 Abs. 2 GeschO Bundesministerien, § 10 GeschO Bundesregierung, § 73 Abs. 2 GeschO Bundestag; vgl. hierzu Leibholz, VVDStL Heft 24 S. 33; Scheuner, DÖV 1965 S. 578.

2) Rasch, Referat, S. 16.

3) So Franke, GK 24, 1968 S. 279; ders., WdA v. 6. 12. 1968; ders., Gewerkschafts-Spiegel 1970 Nr. 3 S. 23; vgl. aber demgegenüber: Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 15 ff.; Klink, GewMH 1967 S. 214; Peierle, GK 23 1968 S. 274; v. Pümmer, Vom Patriarchalismus zur Partnerschaft, S. 2 f.; Urbanek, Der Volkswirt 1961 S. 389; Wagner S. 91; Vertretung der Arbeitnehmerkammern in Bonn, S. 60.

auch nur institutionellen Charakter¹⁾. Damit unterschlagen die Kammern jedoch ihre umfangreichen interessenvertretenden Aktivitäten, zu denen sie nach den Kammergesetzen ja auch verpflichtet sind und die zwangsläufig Zweigleisigkeit oder Konkurrenz in der Artikulation der Arbeitnehmerbelange nach sich ziehen. Es bleibt deshalb festzustellen, daß die Arbeitnehmerkammern auf dem Außensektor qualitativ die gleichen Aufgaben wahrnehmen wie die Gewerkschaften. Damit ist allerdings über den Umfang dieser Tätigkeiten ebenso wenig etwas gesagt wie über den Kreis der vertretenen Arbeitnehmer.

bb) Tätigkeit im Innenbereich

Ähnlich den Arbeitnehmerkammern verfügen auch die Gewerkschaften über ein internes Aufgabenpaket, das die Gefahr der Konkurrenz beider Organisationen in sich birgt.

So fördern die Gewerkschaften wie die Kammern durch eigene Einrichtungen die berufliche Bildung. Beinahe unübersehbar ist die Zahl gewerkschaftlicher Abendschulen, Tagesschulen, Briefschulen, Akademien und ähnlicher Bildungsstätten. Das Berufsfortbildungswerk des DGB betreibt eine Bundesfachschule für maschinelle Datenverarbeitung²⁾. In Bremen unterhält es zusammen mit der Angestelltenkammer eine Angestelltenfachschule, was deutlich die gleichgerichteten Bemühungen der gesetzlichen und der freien Interessen-

1) Diese Auffassung klingt in der Literatur immer wieder an: Die Gewerkschaft als "Schwert und Schild der Arbeitnehmerschaft" - die Arbeitnehmerkammern als "Arsenal, in dem die Waffen der Arbeitnehmergewerkschaften geschmiedet werden" (Die Arbeitskammer 1956 S. 325); Arbeitnehmerkammern - "brain-trust" der Gewerkschaften (Neuhauser, S. 35); Aufgabe der Gewerkschaften sei "Therapie", Aufgabe der Arbeitnehmerkammern "Diagnose" (Großmann, RdA 1968 S. 303 ff.); "Arbeitnehmerkammern liefern die Argumente, der DGB setzt sie durch" (Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz S. 4).

2) Heider, Die Quelle 1967 S. 512; Die Quelle 1970 S. 194.

vertretung auf dem Bildungssektor zeigt¹⁾.

Das Kernstück gewerkschaftlicher Bildungsarbeit ist die sozialpolitische Schulung²⁾. Sie umfaßt die gleichen Sachgebiete, auf denen auch die Arbeitnehmerkammern von Bremen und dem Saarland die Teilnehmer ihrer Lehrgänge unterrichten: Gewerkschaftslehre, Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsrecht. Besonders bei der Betriebsräteschulung laufen die Bemühungen von Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern parallel. "Die Betriebsräte müssen Vertretungen der Gewerkschaften sein und bleiben; sie werden die Vorposten der Gewerkschaften in den Betrieben darstellen; gerade deshalb müssen die Betriebsräte genügend geschult sein"³⁾. In Erfüllung dieses schon 1922 erhobenen Postulats entfalten die Gewerkschaften heute eine umfangreiche Tätigkeit, um den Betriebsratsmitgliedern das zur Erfüllung ihrer Aufgaben unerläßliche arbeits- und sozialrechtliche Wissen zu vermitteln⁴⁾. Auch hier - wie in so vielen anderen Bereichen - können Arbeitnehmerkammern nur noch ergänzend oder konkurrierend wirken.

So würden es die Gewerkschaften auch als Einbruch in ihren Kompetenzbereich ansehen, wollte man künftigen Arbeitnehmerkammern den Charakter von Rechtsschutzstellen verleihen⁵⁾. Die unverkennbare Neigung der Gewerkschaften zur individuellen Dienstleistung wird nirgends so deutlich wie auf den Gebieten von Rechtsberatung und Rechtsvertretung⁶⁾, wo sie gesetzliche Privilegien genießen⁷⁾. Mit der beratenden Unterstützung von Arbeitnehmern bei arbeits- und sozialrechtlichen Streitigkeiten würden sich künftige Arbeitnehmerkammern auf ein Terrain begeben, das die

1) Angestelltenkammer Bremen, S. 32 ff.; vgl. auch Der Standpunkt, 1966, Heft 1 S. 18.

2) Vgl. Die Quelle 1969 S. 231; Eckert, GewMH 1968 S. 249; Geschäftsberichte des Bundesvorstandes des DGB, Köln 1956 bis 1958, S. 251 f.; 1959 bis 1961 S. 214 ff.

3) Woldt, S. 15.

4) Vgl. Hoppe, GewMH 1965 S. 57 f.; Abendroth, S. 79.

5) Klink, GewMH 1967 S. 17; R. Müller, Industriekurier v. 2. 7. 1968

6) van de Vall, S. 26, nennt dies treffend eine Entwicklung der Gewerkschaften hin zur "individuellen Konfliktversicherung".

7) § 7 Rechtsberatungsgesetz, § 11 ArbGG, § 73 Abs. 6 SGG.

Gewerkschaften seit langem als werbewirksames Aktionsfeld für sich in Anspruch nehmen. Hingegen betreten sie mit der Beratung und Information in steuerrechtlichen Fragen weitgehend Neuland, auf dem es kaum zu Überschneidungen kommen dürfte.

Von geringerer Bedeutung ist auch die kulturelle Betreuung der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften. Hier sind ebenfalls keine Konkurrenzprobleme zu erwarten.

Der Sozialtourismus, dessen sich die saarländische Arbeitskammer in besonderem Maße angenommen hat, wird jedoch auch von den Gewerkschaften immer mehr unterstützt¹⁾. Wie das saarländische Ferienwerk, so soll auch das seit 1967 bestehende "DGB-Freizeitwerk" einkommensschwachen Arbeitnehmern und ihren Familien erschwingliche Urlaubsmöglichkeiten erschließen²⁾. Eine Vielzahl von gewerkschaftseigenen Erholungsheimen und Ferienhäusern dient diesem Zweck.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß auf fast allen Bereichen der Kammertätigkeit wesentliche Aufgaben der Gewerkschaften berührt werden. Diese qualitativen Gemeinsamkeiten lassen jedoch noch nicht ohne weiteres den Schluß zu, damit sei die Errichtung von Arbeitnehmerkammern überflüssig.

2. Die Grenzen gewerkschaftlicher Repräsentation

Besonderer Würdigung bedarf der Umstand, daß den Kammern als gesetzlichen Zwangskörperschaften alle Arbeitnehmer angehören, wohingegen die Gewerkschaften als privatrechtliche Vereinigungen nur knapp ein Drittel der Arbeitnehmerschaft umfassen. Dies hat auf dem Innensektor zur Folge, daß gewerkschaftliche Leistungen wie etwa die berufliche Bildung, die sozialrechtliche Schulung oder die Rechtsberatung

1) Wohlhüter, GewMH 1966 S. 690 f.

2) O. Verf., Die Quelle 1967 S. 282.

vielfach nur den Organisierten zugutekommen, der Rest der Arbeitnehmerschaft jedoch ausgeschlossen bleibt.

Was den Außenbereich angeht, so kommt es für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern entscheidend auf die Reichweite gewerkschaftlicher Repräsentation an. Sind die Gewerkschaften legitimiert, für alle Arbeitnehmer verbindlich zu handeln, so bedürfte es kaum einer Zwangsorganisation, um der Stimme der Arbeitnehmerschaft insgesamt Gehör zu verschaffen.

Der Umfang gewerkschaftlicher Repräsentativfunktion spielt eine erhebliche Rolle im Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht¹⁾. Jenseits des betrieblichen und unternehmerischen Bereichs wurde ihm bislang weniger Beachtung geschenkt. Für diesen "intermediären Raum zwischen Individuum und staatlicher Gewalt"²⁾ erhebt sich die Frage, ob es die nichtorganisierten Arbeitnehmer hinnehmen müssen, daß die Gewerkschaften bzw. der DGB als größte deutsche Gewerkschaft mit dem Anspruch auftreten, auch die Außenseiter zu repräsentieren³⁾.

a) Die demokratische Legitimation als Voraussetzung der Repräsentation

Die Gesamtrepräsentationsfunktion der Gewerkschaften rechtlich oder wenigstens soziologisch zu begründen, ist in der Literatur vielfach versucht worden⁴⁾. Die wohl herrschende Meinung lehnt einen Alleinvertretungsanspruch der Gewerkschaften jedoch ab⁵⁾. Die

1) Vgl. Biedenkopf, Koalitionsfreiheit, S. 204; Floretta, DRdA 1968 S. 6; Zöllner, Differenzierungsklauseln, S. 52.

2) Kaiser, S. 68.

3) Zum gewerkschaftlichen Alleinvertretungsanspruch vgl.: Breitling, S. 1 ff.; Briefs, S. 9; Hirsch, S. 130; Hirsch-Weber, S. 288; v. Reitzenstein, S. 134, 145 f.

4) Floretta, S. 1 ff.; Gamillscheg, S. 36 ff.; Kunze, S. 107 ff.; mit Einschränkung: Zöllner, Differenzierungsklauseln, S. 49; vgl. auch Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 398.

5) Hueck-Nipperdey, II/1 S. 83; Radke, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages 1967, Bd. II D 54; Richardi, RdA 1969 S. 149; Säcker, S. 42 f; Schwerdtfeger, Mitbestimmung S. 81.

juristische Fundierung des Repräsentationsanspruchs der Gewerkschaften darf nicht bei der "faktischen" oder "existenziellen" Repräsentation¹⁾ stehenbleiben, wie sie in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens anzutreffen ist. Eine rechtlich relevante Alleinvertretung ohne die entsprechende Legitimation ist nicht vorstellbar. "Jede Repräsentation bedarf der Legitimierung. Deshalb stellt sich auch für die Repräsentation der Gewerkschaften die Frage nach der Legitimation"²⁾.

Der Charakter dieser Legitimation erhellt aus der Erkenntnis, daß die Anerkennung einer Repräsentativfunktion nichts anderes bedeutet als Zurechnung eines bestimmten Verhaltens, das sich beim Repräsentierten zwar nicht als Verbindlichkeit, wohl aber in Form eines ideellen Zwanges konkretisiert. Daraus folgt, daß sich ein Personenkreis die Darstellung von Interessen durch einen Verband nur dann zurechnen lassen muß, wenn ihm die Möglichkeit offensteht, in demokratischen Formen auf die Willensbildung des Verbandes einzuwirken³⁾. Nur so ist eine Bevormundung in der Definition und Artikulation von Interessen ausgeschlossen. Die Vermutung, daß es sich um typische Interessen handle, genügt deshalb nicht⁴⁾. Sie kann lediglich zu einer fiktiven Repräsentation von Interessen führen. Das wird in der Regel dort der Fall sein, wo den Gewerkschaften staatlicherseits Funktionen zugewiesen werden, die sie im Interesse aller Arbeitnehmer wahrnehmen sollen. Es kann die Legitimation kraft Gesetzes also nur daraufhin untersucht werden, ob sie die Vermutung einer generellen Repräsentanz der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften begründet.

1) Kaiser, S. 213; H. Huber, S. 19.

2) Richardi (RdA 1969 S. 149), der mit Recht die Auffassung Zöllners (a. a. O.) ablehnt, Legitimation und Repräsentation brauchten sich nicht zu decken.

3) Vgl. Scheuner (DÖV 1965 S. 579), für den politische Repräsentation nichts anderes bedeutet als das "verbindliche Handeln eines durch Wahl oder Auftrag aus der Gesamtheit oder ihrer Gruppen bestellten Personenkreises".

4) A. A. Biedenkopf, Grenzen S. 58.

b) Die Legitimation des gewerkschaftlichen Alleinvertretungsanspruchs

aa) Mandatarische Legitimation

Mißt man den gewerkschaftlichen Repräsentationsanspruch an der Elle demokratischer Legitimation, so ergibt sich ohne weiteres ein negativer Befund. Den Außenseitern ist eine Mitwirkung am innergewerkschaftlichen Prozeß der Meinungsbildung verwehrt. Nichtmitglieder haben auf die Zielsetzung der Gewerkschaften, die Bestellung des Vorstandes, Festlegung von Höhe und Verwendung des Beitrages keinen Einfluß.

bb) Gesetzliche Legitimation

Vielfach wird der Status der Gewerkschaften als allein berufene Repräsentanz der einheitlichen, kollektiven Arbeitnehmerinteressen aus Art. 9 Abs. 3 GG gefolgert¹⁾. Dies kann nur dann richtig sein, wenn die Koalitionsfreiheit überhaupt eine Garantie der staatsbezogenen Gewerkschaftstätigkeit einschließt. Daß dem nicht so ist, wird unten bei der Untersuchung über die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit Art. 9 Abs. 3 GG noch gesondert nachzuweisen sein²⁾.

Es hieße den Sinn dieser Verfassungsnorm in sein Gegenteil verkehren, wollte man aus ihm die Privilegierung einer Koalition dergestalt entnehmen, daß diese allein berechtigt sei, für alle Arbeitnehmer aufzutreten. Vielmehr geht die Verfassung, wie Säcker richtig feststellt³⁾, nicht von einem Vertretungsmonopol, sondern dem Pluralismus von Arbeitnehmervereinigungen aus. Diesem Ziel liefe es zuwider, wenn die freie Bildung und

1) Hamann-Lenz, Art. 9 Anm. B 8 d und 10; Kunze, S. 107 ff.

2) S. u. S. 154 ff.

3) Säcker, S. 42; vgl. auch BVerfGE 17, 333; 18, 26; 20, 319 und BAG, AP Nr. 13 zu Art. 9 GG.

Betätigung von Koalitionen durch Bevormundung in Form des Gesamtvertretungsanspruchs einer Gewerkschaft behindert würde.

Abgelehnt werden muß auch der Versuch, die Gesamtvertretung aus jenen zahlreichen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen abzuleiten, in denen die Gewerkschaften zur Mitwirkung an Gesetzgebung, Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialverwaltung und Rechtsprechung herangezogen werden. Abgesehen davon, daß es sich in diesen Fällen - wie oben festgestellt - immer nur um eine vermutete Interessenidentität und also auch nur um eine fiktive Repräsentation handelt, kann aus Teilregelungen schon deshalb nicht auf einen generellen Gesamtvertretungsanspruch der Gewerkschaften geschlossen werden, weil es auch eine Reihe von Normen gibt, aus denen hervorgeht, daß die Repräsentationsfunktion der Gewerkschaften nicht über den Kreis ihrer Mitglieder hinausreicht¹⁾.

cc) Soziologische Legitimation

Wenn auch eine soziologische Legitimation allein niemals zur Begründung der Gesamtrepräsentation herangezogen werden kann, da hierfür erst die Faktizität in ein Rechtsverhältnis umschlagen müßte²⁾, so soll doch auch diesem Gesichtspunkt nachgegangen werden, zumal er in der Argumentation des DGB eine tragende Rolle spielt. Der DGB glaubt seinen Alleinvertretungsanspruch auf die "Identität der Klassenlage aller abhängig Beschäftigten und die sich daraus ergebende Gleichartigkeit ihrer objektiven Interessen" stützen zu können³⁾.

1) Vgl. die Beispiele bei Nipperdey in Hueck-Nipperdey, II/1 S. 83 Anm. 1 b.

2) Vgl. Fischer, S. 62 ff. Die Gegenmeinung würde das "Recht letzthin zur ausschließlichen Disposition der jeweils in Wirklichkeit herrschenden sozialen und politischen Kräfte stellen" (Leibholz, Demokratie, S. 279 f.).

3) Hirsch, S. 130.

Diese Situation bedinge eine übergreifende Interessensolidarität, die vorrangig und bestimmend sei.

Eine solche Betrachtungsweise geht an der Realität einer komplexen Gesellschaftsstruktur, wie wir sie heute vorfinden, vorbei. Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sind zwar als Determinanten des sozio-ökonomischen Kräftespiels nach wie vor wirksam; sie werden aber von anderen Klassenstrukturen und Interessenlagen so stark überschichtet, daß sie zuweilen völlig in den Hintergrund treten. Die Demokratisierung im Betrieb, Wohlstandsentwicklung, Arbeitszeitverkürzung durch fortschreitende Rationalisierung führen tendenziell dazu, die Arbeit als vorherrschende und alleinbestimmende Tatsache im Leben der Arbeiter beiseitezurücken und ihre Bedeutung zu relativieren¹⁾. Angesichts dieser Entwicklung kann kaum von einer solidaritätserzeugenden Klassenlage gesprochen werden, selbst wenn anerkannt wird, daß die Art der Beteiligung am Arbeitsprozeß nach wie vor das bedeutendste Kriterium der sozialen Stellung des Menschen darstellt. Schließlich läßt auch die geringe Organisationsbereitschaft eher den Schluß zu, daß das Solidaritätsgefühl nicht annähernd so stark ist, wie der DGB annimmt. Ein privater Verband faßt aber nicht auch jene zusammen, die gleiche Interessen haben sollten, sich ihrer aber nicht bewußt sind²⁾.

Der Gedanke der Arbeitnehmersolidarität hat in mehreren Urteilen die Gerichte beschäftigt. Er kommt unter anderem zum Ausdruck in den Entscheidungen zum Betriebsrisiko³⁾, zur Zulässigkeit des Sympathiearbeitskampfes⁴⁾, zum Verzicht auf einen Gratifikationsanspruch⁵⁾ und zur Haftung des Arbeit-

1) Vgl. Abendroth, PVS 1963 S. 156; Braun, S. 32.

2) Dies wäre auch ein Widerspruch zu der von gewerkschaftlicher Seite immer wieder betonten Selbständigkeit und Mündigkeit des einzelnen Arbeitnehmers.

3) BAG, AP Nr. 2 und 3 zu § 615 BGB, Betriebsrisiko, RGZ 106, 272.

4) RGZ 86, 152; 132, 249; RAG, ARS 13, 574.

5) BAG, AP Nr. 51 zu § 611 BGB, Gratifikation.

nehmers bei Kameradenunfällen¹⁾. Das BAG hat jedoch betont, eine generalisierende Anwendung des Solidaritätsprinzips sei nicht möglich. Vielmehr müsse eine Würdigung der jeweils vorgegebenen Interessenlagen erfolgen. Den Gewerkschaften steht also keine "Repräsentativfunktion schlechthin" zu²⁾. Schon diese Einschränkung zeigt, daß die Rechtsprechung zum Solidaritätsprinzip für den generellen Gesamtvertretungsanspruch der Gewerkschaften nicht fruchtbar gemacht werden kann.

Zudem geht aus den genannten Entscheidungen zwar hervor, daß die Solidarität nicht nur ein soziologisches Phänomen, sondern auch ein in bestimmten Grenzen zu verwertendes Rechtsprinzip ist; rechtliche Relevanz kommt ihm jedoch nur in Verbindung mit anderen anerkannten rechtlichen Gesichtspunkten zu, die zumeist Fragen der Haftung betreffen³⁾. Solche Gesichtspunkte fehlen aber bei der staatsbezogenen Gewerkschaftstätigkeit völlig.

Ein weiterer Unterschied zwischen den in der Rechtsprechung behandelten Fällen und der überbetrieblichen Repräsentanz liegt in der verschiedenartigen Ausrichtung der Arbeitnehmeraktivitäten. Im ersten Fall wird die Solidarität gespeist aus der gemeinsamen Frontstellung der Arbeitnehmer gegenüber dem Betriebsinhaber und Arbeitgeber. Die Schlagworte "Kampfparität" und "Waffengleichheit"⁴⁾ umreißen diesen Spannungszustand, der vom Oppositionsprinzip gekennzeichnet ist. Umgekehrt - nämlich im Sinne einer Zuordnung - werden die Gewerkschaften bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Organen tätig. Insoweit nehmen sie in der Regel öffentliche Aufgaben wahr, was nicht ausschließt, daß im Einzelfall auch zwischen Staat

1) BAG, DB 1958, 25.

2) Vgl. G. Müller, DB 1957 S. 718.

3) BAG, AP Nr. 3 zu § 615 BGB, Betriebsrisiko; Kauffmann, DB 1966 S. 35.

4) BAG, AP Nr. 1 zu Art. 9 GG, Arbeitskampf.

und Gewerkschaft ein dualistisches Spannungsverhältnis entsteht. Das machen die wiederholten Drohungen der Gewerkschaften, ihre Forderungen an den Gesetzgeber vermittels eines Streiks durchzusetzen, deutlich. Der dadurch aufgebaute Spannungszustand erreicht jedoch in der Regel weder den Intensitätsgrad noch die Kontinuität und zeitliche Dauer, die erforderlich wären, um generelle Solidarität unter der Arbeitnehmerschaft zu erzeugen oder wenigstens die Fiktion einer solchen zu rechtfertigen¹⁾.

Selbst wenn jedoch - entgegen der hier vertretenen Auffassung - eine umfassende Solidarität in der sozialen Wirklichkeit gesehen würde, müßte erst noch über die Trägerschaft dieser gebündelten Solidarinteressen entschieden werden. Allenfalls eine Einheitsgewerkschaft könnte mit dem Anspruch auftreten, legitimer Sachwalter der Arbeitnehmerinteressen schlechthin zu sein. Solange es jedoch in der Bundesrepublik konkurrierende Gewerkschaften gibt - wenn auch von unterschiedlicher Größe und Bedeutung - kann ein solches Vorzugsrecht keiner Koalition zuerkannt werden.

c) Arbeitnehmerkammern als legitimierte Interessenvertretungen der Arbeitnehmer

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die Reichweite gewerkschaftlicher Repräsentation nicht über den Kreis der Mitglieder hinausgeht. Für den Rest der Arbeitnehmerschaft fehlt bislang eine Interessenvertretung. Mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern würde dieses Vakuum ausgefüllt. Die Kammerwahlen würden allen Arbeitnehmern die Möglichkeit eröffnen, in großen Zügen den wirtschafts- und sozialpolitischen "Kurs" der Kammer mitzubestimmen.

1) Außerdem ist der sogenannte "politische" Streik nach der Rechtsprechung und ganz h. M. unzulässig (vgl. RAG 13, 569; BGHZ 14, 347); sowie Brox-Rüthers, S. 26 f., 126; Nikisch, II S. 82 f.; Hueck-Nipperdey, II/2 S. 884 ff. m. w. N.).

3. Die begrenzte Leistungsfähigkeit der Gewerkschaften

a) Die Finanzkrise der Gewerkschaften

Die bisherigen Ausführungen zur Zweckmäßigkeit der Schaffung von Arbeitnehmerkammern bezogen sich nur auf deren materielle Funktionen im Vergleich zu jenen der Gewerkschaften, ohne daß auf den Umfang der Kammer- bzw. Gewerkschaftstätigkeit eingegangen wurde. Offen blieb bisher die Frage, ob nicht die begrenzte Leistungsfähigkeit der Gewerkschaften eine Entlastung durch Arbeitnehmerkammern nahelegt.

Daß sich die Gewerkschaften seit geraumer Zeit in einer latenten Finanzkrise befinden, hat Wenzel Bredl eindringlich dargestellt¹⁾. In seiner Analyse der gegenwärtigen Situation kommt er zu dem Ergebnis, daß sich die wirtschaftliche Lage des DGB in den letzten Jahren derart verschlechtert habe, daß nunmehr auf Rücklagen nicht mehr zurückgegriffen werden könne. Ursache dieser Entwicklung sei die stagnierende oder rückläufige Zahl der Mitglieder.

Einen Überblick²⁾ über die Entwicklung des Mitgliederstandes im Vergleich zur gesamten Anzahl der abhängig Beschäftigten in den letzten Jahren bestätigt diese Auffassung:

1) Bredl, gki 43, 1968.

2) Quelle: Auskunft der Hauptverwaltung des DGB, Düsseldorf. Nach dieser Auskunft waren neben den Mitgliedern des DGB 1971 etwa 1.190.000 Arbeitnehmer in Gewerkschaften organisiert. Unter Berücksichtigung dieser Zahl ergibt sich für 1971 ein Organisationsgrad von 35,6 Prozent. Zur Mitgliederentwicklung vgl. auch AuR 1970 S. 178, 1972 S. 156 sowie Die Quelle 1967 S. 232, 1968 S. 228, 1969 S. 229, 1970 S. 238.

Jahr	Anzahl der Mitglieder des DGB	Anzahl der abhän- gig Beschäftigten in der BRD	Anteil der Mitglie- der des DGB an der gesamten Arbeit- nehmerschaft
	in Tausend	in Tausend	in v. H.
1966	6.537	21.870	29,9
1967	6.407	21.180	30,2
1968	6.376	21.330	29,9
1969	6.482	21.920	29,6
1970	6.713	22.433	30,4
1971	6.869	22.583	30,4

Bredl weist außerdem auf die Zunahme der Personalkosten hin, welche der DGB und in steigendem Maße auch die Einzelgewerkschaften aufzufangen hätten. Für die Zukunft könne wegen des Nachhinkens der Beitragseinnahmen hinter der Lohnentwicklung eine Verschlimmerung der Finanzklemme vorhergesagt werden, zumal die Gewerkschaften ihr Tätigkeitsfeld immer mehr ausdehnten. Das habe zu einer Überlastung der Funktionäre und einer oberflächlichen Aufgabenerfüllung geführt. Den Vollzug mancher arbeits- und sozialrechtlicher Vorschriften, die von den Gewerkschaften erstritten worden seien, hätten diese der staatlichen Verwaltung überlassen müssen.

Das Bredl-Gutachten zeigt deutlich die Grenzen gewerkschaftlicher Leistungsfähigkeit auf und rechtfertigt die Befürchtung, die Gewerkschaften seien künftig nicht mehr in der Lage, die umfangreichen übertragenen und selbstgestellten Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen. Der Einfluß der Gewerkschaften auf die politische Willensbildung, ihr sachverständiges Wirken in staatlichen Ausschüssen, Beiräten und Kommissionen, ihre Beiratstätigkeit in den Arbeits- und Sozialgerichten - das alles sind jedoch Funktionen, die die Gewerkschaften im Interesse aller Arbeitnehmer erfüllen.

Eine gravierende, ersatzlose Einschränkung ihrer Tätigkeit in diesen Bereichen und ein Rückzug der Koalitionen auf die Tarifpolitik würde die Arbeitnehmerschaft als Ganzes empfindlich benachteiligen.

b) Möglichkeiten zur Stärkung der gewerkschaftlichen Finanzkraft

Um das Entstehen eines solchen Vakuums zu verhindern, bietet sich zunächst eine Stärkung der gewerkschaftlichen Finanzkraft an. Sie könnte theoretisch durch intensivierte Mitgliederwerbung, Erhöhung der Beiträge, Vereinbarung von sogenannten Organisationsklauseln oder Solidaritätsbeiträgen und schließlich durch staatliche Mittelzuweisung erreicht werden. Alle diese Wege erweisen sich jedoch als entweder nicht gangbar oder als unzumutbar und wenig erfolversprechend.

An Appellen und Ansätzen zu verstärkter Mitgliederwerbung von seiten der Gewerkschaften hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt¹⁾. Daß die Werbung von Mitgliedern nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus politischen und psychologischen Gründen eine Hauptaufgabe der Gewerkschaften sein müsse, wurde gefordert. Den bisherigen Bemühungen war jedoch nur mäßiger Erfolg beschieden. So konnte z. B. ein Werbefeldzug des DGB im Jahre 1966 nicht verhindern, daß der Mitgliederbestand gegenüber dem Vorjahr um 37 331 zurückging²⁾. Etwas erfolgreicher operierte die DAG³⁾. Entscheidend vermochten diese Initiativen den Anteil der Organisierten an der Gesamtzahl der Beschäftigten aber nicht zu vergrößern, so daß man sich auch in Zukunft von ähnlichen Bemühungen nicht zu viel versprechen darf. Diese Skepsis verstärkt sich noch bei einem Blick auf die rückläufige Entwicklung der

1) Nickel, Die Quelle 1968 S. 82 ff.; Tadge, Die Quelle 1964 S. 454 ff.

2) Die Quelle 1966 S. 424, 1967 S. 232.

3) DAG, Der Angestellte 1967 Nr. 9 S. 6 f.

Mitgliederzahlen der Gewerkschaften im vergleichbaren, industrialisierten westlichen Ausland¹⁾.

Eine Anhebung der Mitgliedsbeiträge würde die finanzielle Situation der Gewerkschaften wohl eher verschlechtern als verbessern. Die Steigerung der ohnehin schon nicht unbeträchtlichen Beitragsbelastung des einzelnen Mitglieds hätte dann sehr schnell die Grenze des Zumutbaren erreicht und würde zu verstärkter Fluktuation führen.

Eine Stärkung des Mitgliederbestandes durch die tarifvertragliche Vereinbarung von Organisationsklauseln - sei es in Form allgemeiner oder beschränkter Tarifausschlußklauseln oder mit Hilfe von Differenzierungsklauseln - scheitert an deren verfassungsrechtlicher Zulässigkeit. Absperr- oder Ausschlußklauseln verstoßen gegen das Freiheitsrecht der Außenseiter, unkoaliert zu bleiben²⁾. Gleiches gilt nach herrschender Meinung auch für die Differenzierungsklauseln³⁾. Auch wenn verschiedentlich eine maßvolle Differenzierung für zulässig erachtet wird, so ist eine entsprechende Klausel praktisch doch kaum zu verwirklichen, da der Große Senat des BAG in seinem Beschluß vom 29. 11. 1967 (AP Nr. 13 zu Art. 9 GG) diesen Weg zur Lösung des Außenseiterproblems für verfassungswidrig erklärt hat⁴⁾. Den Gewerkschaften fehlt hierzu ebenso die Tariftmacht wie zur Vereinbarung von Solidaritätsbeiträgen⁵⁾.

1) Schellhoss, S. 94 ff.

2) A. Hueck, Tarifausschlußklauseln, S. 41; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 165; Richardi, S. 203 ff.; Galperin, S. 19 f. m. w. N.

3) Biedenkopf, Grenzen, S. 99; Dietz, Grundrechte, III/1, S. 457 ff.; Nikisch, S. 37 f.; Zöllner, Differenzierungsklauseln; a. A. Brox-Rüthers, S. 137 f.; Gamillscheg, Differenzierung S. 88 ff.; Nitschke, DÖV 1972, S. 41 ff.

4) Eine gegen diesen Beschluß eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschluß v. 4. 5. 1971 verworfen.

5) Biedenkopf, JZ 1961 S. 546, 549 ff.; Diekhoff, DB 1961 S. 167; Hueck, RdA 1961 S. 141; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 169 f.; a. A. G. Müller, Die Quelle 1961 S. 71; ders., Ridder, Galperin, Krüger in ihren Gutachten zur Frage der Zulässigkeit des Solidaritätsbeitrages, 1961.

Es bleibt schließlich noch die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung der Gewerkschaften durch den Staat - eine Art Aufwendungsersatz für staatsentlastende Tätigkeit. Die Zuweisung öffentlicher Mittel brächte die Gewerkschaften jedoch zwangsläufig in faktische Abhängigkeit vom Geldgeber, sie würde die Gewerkschaften wenigstens teilweise der staatlichen Vorsorge und damit dem staatlichen Einfluß überantworten. Die Willensbildung innerhalb der Gewerkschaften sollte sich aber autonom von "unten nach oben" vollziehen und nicht umgekehrt¹⁾.

Schließlich würde die Abhängigkeit vom Staat den Verlust der Koalitionseigenschaft bedeuten, da die freie Selbstbestimmung nicht mehr gewährleistet wäre²⁾.

Nicht zu vereinbaren mit diesem freiheitlichen Prinzip wäre im übrigen auch eine Umwandlung der Koalitionen in Körperschaften des öffentlichen Rechts, ein Schritt, der heute auch von keiner Seite mehr ernsthaft erwogen wird³⁾.

c) Der Kammerbeitrag als Mittel zur Stärkung der finanziellen Basis

Nachdem alle Möglichkeiten gewerkschaftlicher Selbsthilfe und Fremdunterstützung auf lange Sicht keine Verbesserung der gegenwärtigen Finanzlage und damit die befriedigende Wahrnehmung der für die gesamte Arbeitnehmerschaft wichtigen Aufgaben erwarten lassen, bietet sich die Schaffung einer Institution an, die geeignet ist, die beschriebene Lücke zu schließen. Diese Einrichtung müßte über finanzielle Mittel in einer Höhe verfügen, die sie in den Stand versetzt, die gemeinwichtigen Aufgaben zufriedenstellend

1) Zum Prozeß einer staatsfreien Willensbildung vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966 (BVerfGE 20, 56 ff., 98, 99) zur Parteienfinanzierung.

2) Dietz, Grundrechte, III/1 S. 439; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II S. 369; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 98; Nikisch, II S. 9; BVerwG, BB 1963 S. 140, für den Geltungsbereich des Personalvertretungsgesetzes.

3) Dieser Plan wurde nach dem Ersten Weltkrieg anläßlich der Beratung des neuen Tarifgesetzentwurfes erörtert und schon damals wegen der damit verbundenen Einschränkung der sozialen Selbstbestimmung verworfen (Sinzheimer, Grundzüge S. 80, Fußn. 3, 4).

wahrzunehmen. Daß diese Mittel, da sie in erster Linie der Arbeitnehmerschaft zugutekommen, auch von dieser aufgebracht werden sollten, erscheint nur gerecht.

Alle genannten Voraussetzungen werden von den Arbeitnehmerkammern erfüllt. Sie eröffnen in begrenztem Umfang die Möglichkeit, die Nichtorganisierten vorteilsausgleichend zur finanziellen Beitragsleistung heranzuziehen und lösen somit das Problem der sogenannten "Trittbrettfahrer" wenigstens für den überbetrieblichen Bereich.

Die Heranziehung von Außenseitern zur Finanzierung gemeinwichtiger Aufgaben über die Pflichtzugehörigkeit bei Arbeitnehmerkammern hat allerdings zur Folge, daß Gewerkschaftsmitglieder einer finanziellen Doppelbelastung ausgesetzt sind. Sie müssen sowohl den Gewerkschaftsbeitrag als auch die Kammerumlage bezahlen, haben also einen unveränderten "Vorsprung" gegenüber den Nichtorganisierten. Diese Mehrbelastung mag infolge der Reflexwirkung gewerkschaftlicher Tarifabschlüsse moralisch oder gesellschaftspolitisch unbefriedigend erscheinen; sie stellt bei zweckmäßiger Aufgabenteilung zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern aber kein "Entgelt" für die spezifisch öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften im überbetrieblichen Raum dar, da jene von den Kammern übernommen werden. Sie kann deshalb auch nicht gegen die Errichtung von Arbeitnehmerkammern ins Feld geführt werden.

4. Die begrenzte Verantwortlichkeit der Gewerkschaften

Der oben angestellte Funktionsvergleich von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften hat ergeben, daß letztere - ohne formell den Charakter von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zu besitzen - öffentliche Aufgaben wahrnehmen, Aufgaben also, an deren Erfüllung die Öffentlichkeit maßgeblich interessiert ist¹⁾. Sie sind

1) So die Definition der öffentlichen Aufgabe bei Peters, S. 877 ff.: "öffentlich" wird zuweilen mit "öffentlich-rechtlich" verwechselt (vgl. Urbanek, Der Volkswirt 1961 S. 389; G. Müller, DB 1957 S. 718 ff.); zur Unterscheidung vgl. E. R. Huber, Selbstverwaltung, S. 24, 43 und Peters. a. a. O.

als "beliehene Verbände" zwischen dem bürgerlich-rechtlichen Verein und der öffentlich-rechtlichen Körperschaft angesiedelt¹⁾.

a) Die Problematik der integrierten Gewerkschaften

Die Integration der Gewerkschaften ist Ausdruck eines allmählichen Wandels des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses vom klassenkämpferischen Berufsverband hin zum Mitträger der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Die Koalitionen fühlen sich heute als "Teilnehmer des geordneten und selbstordnenden Staatslebens"²⁾.

Dieses Hineinwachsen der Gewerkschaften in die staatliche Sphäre ist jedoch nicht problemlos. Es führt zu einem unbefriedigenden Widerspruch zwischen dem mitgliedschaftsbestimmten Koalitionscharakter und der dadurch nicht mehr gedeckten Integrationsfunktion im öffentlichen Raum, der auf lange Sicht nach Aufhebung drängt³⁾. Die Bipolarität zwischen der Vertretung gemeinsamer Interessen der Mitglieder und der Besorgung öffentlicher Aufgaben bringt die Gefahr ambivalenten Verhaltens mit sich. So rügt Wiedemann, daß sich die Gewerkschaften "auf ihre Eigenschaft als privater Verband berufen, um Ansprüche des Gemeinwohls abzuwehren, dann auf ihre halböffentliche Funktion, um Rechte Dritter zu verkürzen und schließlich auf ihre öffentliche Stellung, um Mitbestimmungsplätze für ihre Mitglieder durchzusetzen"⁴⁾.

1) Evers, S. 44; nach Krüger (NJW 1956 S. 1217) sind die Koalitionen "Verbindungsstellen zwischen dem organisierten Staat und seinen Bürgern"; Hansen, S. 170 ff.; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 193; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II S. 377 ff.

2) Leibholz, VVDStRL 24 S. 24; Lerche, Zentralfragen, S. 29; Wittkämper, S. 64.

3) Ballerstedt, S. 85; Galperin, DB 1970 S. 350.

4) Wiedemann, RdA 1970 S. 322. Aus der Vielzahl der widersprüchlichen Äußerungen der Gewerkschaften zur Frage ihrer Verantwortlichkeit vgl. Deutsche Angestellten-Gewerkschaft S. 14; Kunze, S. 112 ff.; Zander, GewMH 1962 S. 159 ff.

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Gewerkschaften in den oben beschriebenen Bereichen läßt es wünschenswert erscheinen, deren öffentliche Befugnisse durch öffentliche Verantwortung zu binden. Es sei deshalb zunächst untersucht, ob die Gewerkschaften nicht ohnehin von Verfassungen wegen einer öffentlichen Verantwortung unterliegen. Es wird dann zu prüfen sein, inwieweit eine etwa gegebene öffentliche Verantwortung realisierbar ist und schließlich, ob die Errichtung von Arbeitnehmerkammern zur Lösung der aufgeworfenen Fragen führen könnte.

b) Die öffentliche Verantwortung der Gewerkschaften

aa) Bindung an das Gemeinwohl

Der Begriff der "öffentlichen Verantwortung" beinhaltet nach außen eine Bindung an das Gemeinwohl und nach innen das Gebot demokratischer Willensbildung¹⁾.

Eine Gemeinwohlbildung der Berufsverbände wird heute überwiegend bejaht. Allerdings beschränken sich die diesbezüglichen Untersuchungen in der Regel auf die Bindungen, denen die Kollektivautonomie unterworfen ist²⁾ und beziehen sich weniger auf die Mitwirkung der Sozialpartner an Staatsgeschäften.

Für den tarifvertraglichen Bereich ergibt sich eine Bindung der Tarifpartner an das Gemeinwohl nach h. M. aus dem Normencharakter des Tarifvertrages³⁾. Dies läßt jedoch nicht

1) Biedenkopf, Grenzen S. 54, 63 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 400; Lerche, Zentralfragen S. 29.

2) Bulla, S. 79.

3) Daraus läßt sich aber, wie der BayVerfGH dargetan hat (BayVBl 1971, 262 ff., 264, 265), nicht folgern, die Tarifvertragsparteien seien den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gleichgestellt (vgl. auch Richardi, Kollektivgewalt, S. 161 f., 147 m. w. N.).

auch automatisch den Schluß auf eine Gemeinwohlbindung beim Tätigwerden der Koalitionen im überbetrieblichen Bereich zu. Hier erlauben nicht die Rechtsform wie beim Tarifvertrag¹⁾, sondern Inhalt und Bedeutung gewerkschaftlicher Tätigkeit einen Schluß auf ihre Begrenzung durch das bonum commune.

So fordern Nipperdey-Säcker aus der im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe der Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens, mit denen die Koalitionen betraut sind, deren Bindung an das Gemeinwohl²⁾. Man wird dieser Argumentation im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 GG zustimmen müssen. Mit Lerche ist davon auszugehen, daß die "gesellschaftsordnende Dimension des Sozialstaatsprinzips" die Koalitionen "in besondere Verantwortungsbereiche einweist" und "die gesellschaftlichen Eigeninitiativen damit zugleich an die verfassungsrechtliche Grundordnung bindet"³⁾. Ihre Aufgabe besteht nicht in der bloßen Selbstdarstellung gesellschaftlicher Gruppeninteressen, sondern in der "Einordnung eben dieser Interessen in eine eben dadurch immer wieder zustandekommende soziale Ordnung"⁴⁾. Diese Auffassung entspricht der "dritten Dimension" des Sozialstaatsgebotes, wie sie von Ridder herausgestellt wurde⁵⁾ und wie ihr auch das Bundesverfassungsgericht andeutungsweise Ausdruck gegeben hat⁶⁾. Sie geht davon aus, daß Art. 20 Abs. 1 GG den rechtsverbindlichen Anspruch enthält, nicht nur das staatliche Handeln, sondern auch die Verfassung gesellschaftlicher Organisationen auf bestimmte Grundprinzipien festzulegen⁷⁾.

1) Bulla, S. 83 f., 89 f., 92 ff.; Hueck-Nipperdey, II/1 S. 391, II/2 S. 1655 m. w. N.; a. A. Leibholz, VVDStRL 24 S. 23.

2) AR-Blattei D, Berufsverbände I.

3) Lerche, Zentralfragen S. 27.

4) Lerche, Zentralfragen S. 29.

5) Ridder, Gewerkschaften im Sozialstaat, S. 11.

6) BVerfGE 5, 197 ff.; 8, 329.

7) Ridder, Gewerkschaften im Sozialstaat, S. 17, 29.

bb) Demokratiegebot

Zu diesen Grundprinzipien zählt auch die demokratische Willens- und Organisationsbildung innerhalb der Koalition¹⁾. Die Ausübung öffentlicher Funktionen muß zwangsläufig auch die innere Struktur der Verbände zu einer Angelegenheit des öffentlichen Interesses machen²⁾. Das Erfordernis einer demokratischen Infrastruktur ist in dem hier angesprochenen überbetrieblichen Tätigkeitsbereich besonders zu betonen; handelt es sich doch um willensbildende Funktionen, die nur dann legitim ausgeübt werden, wenn eine demokratische Vorformung dessen stattgefunden hat, was hinterher von den Verbandsfunktionären als Kollektivwille ausgegeben wird. Der innerverbandlichen Demokratie kommt hier eine wesentliche Kommunikationsaufgabe zu³⁾. Die Gewerkschaften ähneln in ihrer staatswillensbildenden Funktion den politischen Parteien, für die Art. 21 GG eine demokratische innere Ordnung vorschreibt. Sie ergänzen die "konstitutionelle" Repräsentation der Parteien durch "existenzielle" Interessenvertretung⁴⁾. Nipperdey fordert deshalb zu Recht, daß das, was Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG für die Parteien bestimmt, auch für die Koalitionen gelten muß⁵⁾.

-
- 1) Ridder, Gewerkschaften im Sozialstaat, S. 29; Lerche, Zentralfragen, S. 29; Nipperdey-Säcker, AR-Blattei D, Berufsverbände I; Biedenkopf, Grenzen S. 54; ders. Koalitionsfreiheit, S. 208 f.. Zum demokratischen Prinzip im Grundgesetz vgl. Simson und Kriele in VVDStRL 29 S. 3 ff. und 46 ff.
 - 2) Die oligarchische Struktur von Gewerkschaften wurde in der Vergangenheit mehrfach kritisiert; vgl. O. Stolz, S. 211; Triesch, S. 43 ff.; H. Huber spricht von einem "Partikelchen demokratischer Mitwirkung in der Willensbildung in der Gewerkschaft". Kritisch auch Krüger, RdA 1957 S. 206; Hirsch, S. 151. Positiv dagegen Ridder, Gewerkschaften im Sozialstaat, S. 43 ff. Zu den Kennzeichen der Oligarchisierung von Verbänden vgl. Spannraft, S. 513 ff.
 - 3) Vgl. Evers, S. 50; Hirsch, S. 151.
 - 4) H. Huber, S. 19.
 - 5) Hueck-Nipperdey, II/1 S. 102; so auch Lerche, Zentralfragen, S. 28, Kriele, VVDStRL 29 S. 77. Scheuner (Koalitionsfreiheit, S. 68) folgert die Rechtspflicht "zur Erhaltung eines inneren demokratischen Aufbaus" aus der in Art. 9 Abs. 3 GG angeblich enthaltenen institutionellen Verankerung öffentlicher Aufgaben; s. hierzu u. S. 154 ff.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Gewerkschaften dort, wo ihnen von Staats wegen Vertretungs-, Mitwirkungs-, Entscheidungs- und Beteiligungsrechte im überbetrieblichen Bereich eingeräumt werden, öffentliche Verantwortung tragen und damit sowohl der Gemeinwohlbindung als auch dem Gebot demokratischer Willens- und Organisationsbildung unterliegen¹⁾.

c) Die Realisierung der öffentlichen Verantwortung

Diese rechtliche Bindung gewinnt jedoch nur dann praktische Bedeutung, wenn sie im Einzelfall realisiert werden kann. Dem stehen aber fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen. Eine Konkretisierung des Begriffes "Gemeinwohl" dürfte - von extremen Mißbrauchsfällen abgesehen - kaum möglich sein. Die Gemeinwohlbindung der Koalitionen ist so gut wie nicht justitiabel²⁾. Erleichtert im tariflichen Bereich der dialektische Prozeß des Aufeinandereinwirkens der Sozialpartner noch die fortlaufende Bestimmung eines Gemeinwohlbegriffs "von Punkt zu Punkt"³⁾, so fehlen bei den hier interessierenden Funktionen der Gewerkschaften diese "Kompromißintervalle"⁴⁾ fast ganz. Demgegenüber erscheint die Fixierung des Begriffes einer demokratischen Verbandsorganisation etwas einfacher, zumal die Regelungen des Parteiengesetzes hier gewisse Anhaltspunkte liefern.

Um die Bindung der Gewerkschaften an Gemeinwohl und demokratische Infrastrukturprinzipien nicht zur "Leerformel" erstarren zu lassen, müßte sie von staatlichen Kontrollorganen überwacht werden⁵⁾. Gerade hier zeigt sich aber die rechtliche und rechts-

1) Vgl. § 2 Nr. 2 a) der Satzung des DGB vom 1. 7. 1972: "Der Bund und die in ihm vereinigten Gewerkschaften sind demokratisch aufgebaut." Diese Bestimmung wirkt jedoch nur verbandsintern und enthält keine Garantie nach außen.

2) Vgl. Biedenkopf, Grenzen S. 64 f.

3) Lerche, Zentralfragen S. 30.

4) Hamann-Lenz, Art 9 B Anm. 10.

5) Vgl. Richardi, ZFA 1970 S. 93.

politische Problematik der fortschreitenden Integration der Koalitionen. Eine Kontrolle - sei es in Form der Verwaltungsaufsicht oder der richterlichen Aufsicht - fehlt bisher.

Sie würde nach der herrschenden Meinung die Unabhängigkeit der Koalitionen nicht gefährden und wäre deshalb mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar¹⁾. Gegen diese Auffassung hat sich insbesondere Reuss gewandt, der befürchtet, daß die Rechtsaufsichtsbehörde über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe das Grundrecht der Koalitionsfreiheit aushöhlen könnte²⁾. Diese Bedenken sind nach dem Obengesagten nicht von der Hand zu weisen. Sie können zwar, was die Gemeinwohlverträglichkeit gewerkschaftlichen Handelns angeht, mit dem Hinweis darauf ausgeräumt werden, daß das hier in Rede stehende Tätigkeitsfeld nicht der Funktionsgarantie des Art. 9 Abs. 3 GG unterliege³⁾. Die Kontrolle demokratischer Infrastruktur hängt aber nicht von der konkreten Koalitionsbetätigung innerhalb oder außerhalb des Schutzbereiches von Art. 9 Abs. 3 GG ab. Sie birgt gerade deshalb die Gefahr eines Einbruches in den Kernbereich der sozialen Selbstverwaltung in sich.

Es soll hier nicht entschieden werden, ob angesichts dieser Bedrohung für die Unabhängigkeit der Koalitionen die generelle oder partielle Rechtskontrolle gewerkschaftlicher Aufgabenwahrnehmung im überbetrieblichen Bereich mit der Betätigungsgarantie des Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar wäre. Die praktischen Auswirkungen der an sich wünschenswerten Bindung öffentlicher Gewalt an öffentliche Verantwortung durch Staatsaufsicht legen es jedenfalls nahe, diesen Schritt nur als ultima ratio zu vollziehen. Er würde die gewerkschaftliche Autonomie zumindest potentiell in einem Ausmaß beschränken, das einer freien Selbstregelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen widerspräche,

1) Ballerstedt, S. 86; Nikisch, II S. 6; Bullinger, VVDStRL 22 S. 264; Dietz, S. 439; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II S. 374. Das Bundesverfassungsgericht hat im "Innungsurteil" (BVerfGE 20, 312 ff.) diese Frage ausdrücklich offengelassen.

2) Hueck-Nipperdey, II/1 S. 84 f.; Reuss, AuR 1963 S. 5.

3) Vgl. dazu u. S. 154 ff.

denn die Kontrollinstanz könnte versucht sein, die Koalitionen im Wege der Rechtsaufsicht zu disziplinieren.

d) Die Übernahme öffentlicher Verantwortung durch Arbeitnehmerkammern

Wenn also das Spannungsverhältnis zwischen Zuständigkeit und Verantwortung der Gewerkschaften durch eine dem öffentlichen Aufgabenbereich adäquate Realisierung der Verantwortung nicht abgebaut werden kann oder soll, dann bietet sich als Alternative nur eine Anpassung der Zuständigkeiten an die beschränkte Verantwortlichkeit an. Das bedeutet nichts anderes, als daß die Koalitionen von Gesetzes wegen weitaus stärker der privaten Sphäre zuzuordnen sind als bisher. Ihre gemeinwichtigen Funktionen im überbetrieblichen Bereich würden auf die Arbeitnehmerkammern übertragen, die der Rechtsaufsicht unterliegen. Die Legalitätskontrolle könnte dann ohne die Gefahr der Beeinträchtigung spezifisch koalitionsmäßiger Tätigkeiten ausgeübt werden.

Diese Lösung bedeutet nicht ein völliges Herausbrechen der Gewerkschaften aus ihren öffentlichen Funktionen. Sie eröffnet jedoch die Möglichkeit, einer unverantwortlichen Herrschaftsausübung, die über den Kreis der Verbandsmitglieder hinaus wirksam ist, bei weitgehender Wahrung gewerkschaftlicher Autonomie vorzubeugen. Sie trägt gleichzeitig wesentlich zur Erhaltung und Stärkung der gewerkschaftlichen Unabhängigkeit bei.

Die im Ausland und besonders in Amerika zu beobachtende Entwicklung der freien Arbeitnehmerkoalitionen hin zu Staatsgewerkschaften hat auch in Deutschland bereits eingesetzt und schränkt die Unabhängigkeit der Gewerkschaften vom Staat, die unabdingbare Voraussetzung der Koalitionseigenschaft ist, immer mehr ein. Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern erscheint

als der einzige Weg, dieser Tendenz Einhalt zu gebieten, ohne dabei Nachteile für die Stellung der Arbeitnehmerschaft im überbetrieblichen Raum hinnehmen zu müssen. Galperin hat darauf hingewiesen, daß in der Bundesrepublik auf diesem Sektor bislang noch jegliche Ordnungsvorstellung fehlt¹⁾. Entscheidendes ist seiner Auffassung nach zu Recht bei der überbetrieblichen Interessenvertretung erst dann zu erwarten, wenn sich der Bundesgesetzgeber entschließen könnte, als Ergänzung zu den bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Kammern der Unternehmerseite ein entsprechendes System von Arbeitnehmerkammern zu schaffen.

5. Die mutmaßlichen Auswirkungen der Errichtung von Arbeitnehmerkammern auf die Gewerkschaftsorganisation

Es stellt sich jedoch die Frage, ob der durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern zu erzielende Entlastungseffekt nicht aufgehoben wird, durch eine damit einhergehende Schwächung der Gewerkschaften - verursacht durch Abwanderung von Mitgliedern und schwindende Einflußmöglichkeiten. Diese Sorge ist es in erster Linie, die breite Gewerkschaftskreise gegen die Kammern einnimmt. Wäre sie berechtigt, würde sie zweifellos ein ernst zu nehmendes Argument gegen die Schaffung einer gesetzlichen Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer darstellen, denn niemandem kann an einem Substanzverlust der Gewerkschaften in der Bundesrepublik gelegen sein - auch den Arbeitgebern nicht.

a) Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften

Das künftige Organisationsverhalten der Arbeitnehmer, die kraft Gesetzes Angehörige einer gesetzlichen Interessenver-

1) Galperin, Staatsgefüge, S. 33.

vertretung sind, läßt sich im voraus schwerlich abschätzen. Es besteht jedoch Grund zu der Annahme, die Bereitschaft der Arbeitnehmer, den Gewerkschaften beizutreten oder ihnen weiterhin anzugehören, werde sich nicht wesentlich verändern¹⁾.

Dies ist zunächst aus dem Umstand zu schließen, daß die Mitglieder die wichtigsten Aufgaben der Gewerkschaften in der Tarifpolitik und besonders auf dem Gebiet der individuellen Dienstleistung sehen²⁾. Der Schwerpunkt der Arbeitnehmerkammertätigkeit liegt aber auf der Vertretung der allgemeinen Arbeitnehmerinteressen gegenüber staatlichen Entscheidungsinstanzen, auf einem Bereich also von vergleichsweise geringer Werbewirkung. Um so bedenklicher erscheint es im Hinblick auf die Mitgliederentwicklung bei den Gewerkschaften, den Kammern Aufgaben zu übertragen, die im wesentlichen eine Dienstleistung an einzelne Arbeitnehmer zum Inhalt haben. Da sich die Absicherung gegenüber persönlichen Schwierigkeiten im Arbeitsbereich unter den Beitrittsmotivationen besonders heraushebt³⁾, steht zu erwarten, daß der Ausbau von Arbeitnehmerkammern zu Rechtsberatungsstellen nach österreichischem Muster eine Mitgliedschaft bei den Gewerkschaften in den Augen mancher Arbeitnehmer als nicht mehr lohnend erscheinen läßt. Bei der Aufgabenteilung zwischen Kammern und Gewerkschaften wird man solche Gesichtspunkte der Attraktivität nicht außer acht lassen dürfen. Dazu gehört auch, daß die Kammerbeiträge nicht einen Umfang erreichen, der die Bereitschaft des Arbeitnehmers, eine Gewerkschaft durch seine Mitgliedschaft finanziell zu unterstützen, erstickt. Das wäre jedoch kaum zu befürchten, wenn

1) Lerche (Arbeitskammer S. 45) und Zacher (Arbeitskammern, S. 35) halten die Gefahr der Austrocknung der Gewerkschaften für unwahrscheinlich.

2) Diese von van de Vall (S. 200) für Holland getroffene Feststellung dürfte auch für die Bundesrepublik Gültigkeit haben. Die Untersuchung von de Valls widerlegt die Auffassung von Mayer-Maly (RdA 1965 S. 431), wonach nur ein lockerer Zusammenhang zwischen Organisationsbereitschaft und Mitgliederprivilegien bestehen soll.

3) van de Vall, S. 199.

sich die Beitragssätze ungefähr im Rahmen der in Bremen und im Saarland geforderten Umlage von maximal ein bzw. zwei DM pro Monat bewegen würden.

Schließlich zeigt ein Blick auf den Mitgliederstand der Gewerkschaften in jenen Ländern, die bereits über Arbeitnehmerkammern verfügen, daß nicht a priori von einer mitgliedsschmälernden Wirkung der Arbeitnehmerkammern gesprochen werden kann¹⁾. In Bremen und im Saarland liegt der Organisationsgrad der Gewerkschaften mit etwa 55 Prozent²⁾ wesentlich über dem Bundesdurchschnitt von rund 35 Prozent³⁾. In Österreich, dem Mutterland der Arbeitnehmerkammern, sind 68 Prozent der Arbeitnehmer gewerkschaftlich gebunden. Dort zeigt der Mitgliederstand des Österreichischen Gewerkschaftsbundes seit Jahren eine leicht ansteigende Tendenz⁴⁾.

Natürlich ist der Aussagewert dieser Zahlen für die gesamte Bundesrepublik begrenzt. Sie hängen zum Teil von strukturellen Gegebenheiten ab, die nichts mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern zu tun haben. Dennoch beweisen sie, daß den Gewerkschaften trotz Bestehens von Arbeitnehmerkammern ein ansehnlicher Mitgliederbestand zuwachsen kann, der ihre Existenz und Funktionsfähigkeit gewährleistet.

b) Personelle Verflechtung von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften

aa) Gewerkschaftseinfluß auf die Arbeitnehmerkammern

Die Vermutung, die Errichtung von Arbeitnehmerkammern habe nicht nur keine Schwächung, sondern sogar eine Stär-

1) Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz S. 2.

2) Fink, S. 412.

3) S. o. S. 92 Fußn. 2.

4) AuW 1970 Nr. 5 S. 31 ff.; AuW 1972 Nr. 6 S. 58.

kung der gewerkschaftlichen Position zur Folge, ist nicht von der Hand zu weisen, wenn man sich die personelle Verzahnung der bestehenden Arbeitnehmerkammern mit den Gewerkschaften vergegenwärtigt. Fast alle leitenden Positionen der Kammern sind mit Gewerkschaftsfunktionären besetzt.

Diese Personalunion ist nicht Produkt einer Systemänderung infolge der Strukturwandlung der Gesellschaft in jüngerer Zeit, wie Krisam annimmt¹⁾, sondern ein Phänomen älteren Datums: Schon acht Jahre nach Erlass des ersten Arbeiterkammergesetzes 1920 in Österreich konnte die dortige Arbeiterbewegung feststellen: "Die Arbeiterkammern zählen in ihrem vollen Umfang zum Besitzstand der freien Gewerkschaften²⁾. Daran hat sich bis heute in Österreich nichts geändert³⁾. Die Kammervollversammlungen bestehen zu 94,1 Prozent aus Mitgliedern der österreichischen Einheitsgewerkschaft, dem ÖGB. Davon sind 68,0 Prozent der SPÖ, 23,5 Prozent der ÖVP und 2,6 Prozent der KPÖ verpflichtet⁴⁾. Das Kräfteverhältnis der Kammerversammlungen spiegelt sich naturgemäß auch in der Sitzverteilung unter den Kammervorständen wider.

Ein noch eindeutigeres Bild ergibt sich für die deutschen Arbeitnehmerkammern. Zwischen ihnen und den Gewerkschaften besteht eine vollkommene Personalunion. Mitglieder der Vertreterversammlung der saarländischen Arbeitskammer gehören ausnahmslos den

1) Krisam, S. 26

2) Österreichische Arbeiterbewegung, Die Arbeiterkammern S. 3. Schon bei der ersten Kammerwahl im Jahre 1921 gelang es den freien Gewerkschaften, 83,9 Prozent der wahlberechtigten Stimmen zu erringen gegenüber 11,8 Prozent der Christlichsozialen, 1,4 Prozent der Nationalen, 2,7 Prozent der Kommunisten und 0,2 Prozent der Neutralen. Ergebnisse abgedr. bei Kummer, Die Arbeiterkammern S. 64.

3) Vgl. Krisam, S. 48 ff.; Neuhauser, S. 31 f.; Proksch, Die Stellung der Arbeiterkammern S. 15; ders., Rede S. 7; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 41.

4) Scheer, AuW 1969 Nr. 11 S. 5; vgl. hierzu o. S. 61.

Gewerkschaften an¹⁾. 46 Prozent davon sind hauptsächlich als Gewerkschaftssekretäre tätig²⁾. Ähnlich stark ist der Gewerkschaftseinfluß auf die Arbeiterkammer Bremen. In ihre Vollversammlung zogen seit dem Zweiten Weltkrieg nur Mitglieder des DGB und der Einzelgewerkschaften ein³⁾. In die Sitze der Vollversammlung der Angestelltenkammer teilen sich die Deutsche Gewerkschaftsbund (fünf Sitze), die Deutsche Angestelltengewerkschaft (zehn Sitze) und der Deutsche Handels- und Industrieangestelltenverband (drei Sitze)⁴⁾. Auch für die luxemburgischen Arbeitnehmerkammern ergibt sich das Bild einer Personalunion mit den Gewerkschaften⁵⁾.

bb) Vor- und Nachteile der Personalunion

Die personelle Verzahnung von Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern wird von diesen als essentiell für ein erfolgreiches Wirken der Kammern bezeichnet. In der Tat bietet die Personalunion erhebliche Vorteile. So ist es insbesondere zu begrüßen, daß auf diese Weise die Kammern von den Erfahrungen und dem Fachwissen der Gewerkschaftsfunktionäre profitieren, die die Anliegen der Arbeitnehmer kennen und es verstehen, ihren Wünschen bei Unternehmern und staatlichen Stellen Nachdruck zu verleihen. Durch die Symbiose von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften wird außerdem weitgehend vermieden, daß in den Stellungnahmen dieser beiden Institutionen zu staatlichen Gesetz- und Verordnungsentwürfen Widersprüche auftreten. Die dadurch erreichte Geschlossenheit des Arbeitnehmerblocks gibt dessen Argumenten erhöhte Durchschlagskraft. Ein weiterer Vorteil der Personalunion ist darin zu sehen, daß möglichen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften der Boden entzogen

1) Forster, Die Arbeitskammer S. 59. Zum Verhältnis des DGB und des CGD zueinander im Rahmen der Kammerarbeit vgl. Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 12; Krisam, S. 107 ff.

2) Die Arbeitskammer 1967, S. 361.

3) WdA v. 11. 10. 1968.

4) Angestelltenkammer Bremen, Mitteilungen der Angestelltenkammer Bremen 1969. S. 13.

5) Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 13.

wird. So betonen die Arbeitnehmerkammern auch immer wieder, daß Konkurrenz oder Aufgabenüberschneidung in der Vergangenheit nicht vorgekommen seien¹⁾. Die weitgehende personelle Verzahnung erweist sich folglich als durchaus nützlich - nicht nur für die Kammern, sondern auch für die Gewerkschaften.

Wenn somit die Befürchtung, die Schaffung von Arbeitnehmerkammern würde zur Schwächung der Gewerkschaften führen, wohl unberechtigt sein dürfte, so erscheint umgekehrt der starke Einfluß der Gewerkschaften auf die Arbeitnehmerkammern im Hinblick auf deren öffentlich-rechtliche und zwangskörperschaftliche Struktur nicht unbedenklich²⁾. "Personalunion bedeutet Persönlichkeitspaltung. Da es diese nicht gibt, entsteht leicht zwischen den durch Personalunion verbundenen Organisationen und Einrichtungen ein Verhältnis der Über- und Unterordnung". Die Richtigkeit dieses Erkenntnis Eschenburgs³⁾ zeigt sich besonders am österreichischen Beispiel. Im Geburtsland der Arbeitnehmerkammern steht die gesetzliche Interessenvertretung der Arbeiter und Angestellten heute eindeutig "im Schatten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes"⁴⁾. In Deutschland sind die Verhältnisse ähnlich. Die Arbeiterkammer Bremen zum Beispiel bezeichnet sich selbst als "verlängerten Arm der Gewerkschaften"⁵⁾.

Dieses Selbstverständnis der Kammern steht jedoch nicht im Einklang mit ihrem Auftrag, Interessenvertretung a l l e r Arbeit-

1) Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz S. 18; Großmann, RdA 1968 S. 304; Palla, S. 16; Vertretung der Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 20; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1955 S. 41 f.

2) Heimann (BB 1956 S. 852), bezeichnet die Arbeitnehmerkammern als "Zwangsgewerkschaften".

3) Eschenburg, S. 62.

4) Kummer, Die Arbeiterkammern, S. 65; zur Personalunion im österreichischen Verbandswesen allgemein vgl. G. Winkler, VVDStRL 29 S. 52 ff.

5) Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz S. 18. Diese Entwicklung hatte Bethmann-Hollweg bereits im Jahre 1908 vorausgesehen, weshalb er für paritätische Kammern eintrat (vgl. SP XIX. Jahrgg. Sp. 418).

nehmer zu sein. Es ist Ausfluß der Oligarchisierung des Wahlsystems und beruht größtenteils auf der Lethargie der Unorganisierten, die von ihrem Wahlrecht nur spärlich Gebrauch machen¹⁾. Soweit der großen Masse der gewerkschaftlich Ungebundenen in den Wahlgesetzen die Chance eingeräumt wird, selbst Kandidaten zu benennen, sprechen die Oligarchisierungstendenzen nicht gegen die Kammer oder das Wahlsystem, sondern sind legitimes Produkt eines demokratischen Willensbildungsprozesses. Die in der Bundesrepublik normierte Beschränkung des Rechts, Kandidaten für die Kammerwahlen vorzuschlagen auf Gewerkschaften und Berufsvereinigungen und seine Verknüpfung mit dem Erfordernis einer unverhältnismäßig hohen Anzahl von Unterschriften (§ 8 Abs. 1 BremArbnKG, § 8 Abs. 3 SaarlArbKG), erfüllen jedoch nicht die Anforderungen, die an ein demokratisches Wahlsystem gestellt werden müssen.

Für eine derart drastische Einschränkung des passiven Wahlrechts besteht auch kein Grund. Die Erfahrungen der Arbeitnehmerkammern Österreichs und Bremens, wo Wahlvorschläge nur von 100 bzw. 250 Wahlberechtigten unterzeichnet sein müssen, bestätigen nicht die Befürchtungen, wonach "nicht mehr lebensfähige gewerkschaftliche Splittergruppen" lediglich durch die Beteiligung an Arbeitnehmerkammern künstlich am Leben erhalten würden und die Kammern zum "Tummelplatz für Sonderinteressen" machten²⁾.

Aber selbst wenn Nichtorganisierte und kleinere Gewerkschaften in größerem Umfang den Weg in die Vollversammlungen finden würden, wäre deshalb eine Lähmung dieser Gremien kaum zu befürchten, denn sie brauchen nicht - wie die Parlamente - die Basis einer

1) Krisam, S. 26.

2) Vgl. Forster, Gewerkschaftliche Rundschau 1969 S. 339 f.; Peierle, GK 4 1969 S. 43; Vetter, FAZ v. 31. 3. 1970; vgl. S. 63.

tragfähigen Mehrheit für politische Entscheidungen abzugeben¹⁾.

Es wäre jedoch wegen der positiven Auswirkungen der Personalunion zwischen Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften falsch, die Öffnung der Kammern durch Inkompatibilitätsvorschriften zu erzwingen. Eine Beschränkung der Zahl der hauptberuflichen Gewerkschaftsvertreter - wie das Beispiel der bremischen Arbeiterkammer zeigt²⁾ - vermag kaum etwas an der personellen Verflechtung und dem damit verbundenen Subordinationsverhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern zu ändern. Umso größerer Wert muß auf ein demokratisches Kammerwahl- und Ordnungssystem gelegt werden, das dem "genossenschaftlichen Element der maßgeblichen Einwirkung der Beteiligten"³⁾ breiteren Raum als bisher einräumt. Eine Monopolisierung des Vorschlagsrechts bei den Gewerkschaften, wie sie immer wieder gefordert wird⁴⁾, ist deshalb ebenso abzulehnen wie dessen Einengung durch das Erfordernis einer unverhältnismäßig hohen Anzahl von Unterschriften.

1) Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. S.174 f.

2) Gem. § 10 Abs. 2 S. 3 BremArbnKG müssen mindestens zwölf Mitglieder der Vollversammlung der Kammer angehören, für die sie benannt werden. Von den 18 Mitgliedern der Vollversammlung können also nur 6 hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre sein.

3) Scheuner, DÖV 1952 S. 613.

4) Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 18; Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz, S. 8.

III. Arbeitnehmerkammern - ein Mittel zur angemessenen Beteiligung der Arbeitnehmer an der staatlichen Willensbildung

1. Der Einfluß der Verbandsmacht auf die staatliche Willensbildung

Von allen Aufgaben, die den Arbeitnehmerkammern zugewiesen wurden, erscheint die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung als die gesellschafts- und staatspolitisch bedeutsamste angesichts einer Verfassungswirklichkeit, die sich beträchtlich vom klassisch-parlamentarischen Demokratieverständnis entfernt hat.

Über die Macht der Verbände ist in der Vergangenheit vielfach geklagt und sie ist sicherlich auch zuweilen überschätzt worden¹⁾. Nicht alle Entscheidungen bilden sich im "Pluralismus oligarchischer Herrschaftsgruppen"²⁾. Eine "Entmachtung des Parlaments durch die Verbände"³⁾ ist noch nicht eingetreten. Das hat Stammer für das Zustandekommen des Personalvertretungsgesetzes nachgewiesen, und das läßt sich auch am Verlauf anderer politischer Entscheidungsprozesse zeigen⁴⁾. Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß die Verbände einen erheblichen Einfluß auf Parlamente und Ministerien ausüben. Angesichts der Kompliziertheit der Materie, die der moderne Staat in allen Zweigen der Gesetzgebung und Verwaltung zu bewältigen hat, ist er in hohem Maße auf die Mitarbeit aller von den geplanten Maßnahmen betroffenen Bevölkerungsteile bzw. der sie repräsentierenden Organisationen angewiesen. Die Sachkenntnis und Sachnähe der Verbände sowie deren Vorformung und Abklärung von Gruppeninteressen sind ihm unentbehrliches Hilfs-

1) Vgl. insbes. Eschenburg, a. a. O.; Krüger, NJW 1956, S. 1217 ff.; Wittkämper, S. 6 m. w. N.

2) W. Weber, Spannungen, S. 50.

3) Leibholz, VVDStRL 24, S. 31.

4) Stammer; Hennis, PVS 1961, S. 23 ff.

mittel. Diese Abhängigkeit hat jedoch zur Folge, daß Positionen innerhalb der Gesellschaft entstehen, "die über Personen und Sachen disponieren und bestimmte Sachzwänge setzen"¹⁾. Es besteht die Gefahr, daß "eine weithin unerkennbare und unkontrollierbare Gruppenmacht die Grundfreiheiten des Einzelnen und den legitimen Wirkungsbereich des Staates zerstört, daß die quantitative Machtüberlegenheit einzelner Gruppen zur Verletzung der gleichwertigen Lebensinteressen machtunterlegener Gruppen führt und daß ein Syndikat von Gruppenmächten eine oligarchische Stellung im Gesellschafts- und Staatsganzen erlangt"²⁾. Wer verbandsmäßig ungebunden ist, stellt keine potente politische Kraft dar. Er wird, da ihn kein Verband existentiell repräsentiert, auf die konstitutionelle Repräsentation verwiesen. Aber das politische Wahlrecht gibt ihm nur eine sehr begrenzte Teilhabe an der Staatswillensbildung, zumal der Zug zum Zweiparteiensystem und die weitgehende Annäherung der beiden großen Parteien in der Bundesrepublik nur geringe Möglichkeiten zur Artikulation des Wählerwillens offenlassen. Angesichts dieser Abwertung der plebiszitären Formen und dem Anwachsen der Verbandsmacht kann der Staat nicht lediglich darauf vertrauen, daß in der liberalen Atmosphäre eines "Laissez-faire-Pluralismus"³⁾ eine ausgewogene Mischung gesellschaftlicher Kräfte zur Repräsentation drängt und sich die richtige Paritäts- und Pluralitätsbalance von selbst einstellt.

Es ist ein Gebot des Sozialstaates (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG), "daß den staatlichen Organen der Schutz derjenigen Personkreise obliegt, die nicht durch starke und demgemäß wirk-same Gruppen vertreten sind"⁴⁾. Der Grundsatz des Sozialen ist ein "Verteilungsprinzip, das jeder Schicht oder Gruppe in der

1) Forsthoff, S. 703.

2) E. R. Huber, VerwArch 37, S. 56.

3) Vgl. das gleichnamige Buch von Briefs: Laissez-faire-Pluralismus, Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin 1966.

4) Scheuner, DÖV 1965, S. 580.

Bevölkerung die ihr zukommenden Rechte einräumt"¹⁾, und es wirkt als "Schutzprinzip zugunsten des wirtschaftlich oder gesellschaftlich Schwächeren"²⁾. Die soziale Verantwortung des Staates ist besonders dann zu betonen, wenn er selbst bereits in das freie Spiel der Kräfte eingegriffen hat. Ein solcher Eingriff war die Schaffung der Industrie- und Handelskammern, der Handwerks- und Landwirtschaftskammern³⁾, wobei besonders die Ausstattung dieser Körperschaften mit Zwangszugehörigkeit und die Übertragung weitgehender öffentlich-rechtlicher Befugnisse an sie ins Gewicht fällt.

Die Einflußmöglichkeiten der intermediären Gewalten lassen zum einen die oben⁴⁾ skizzierte Repräsentationslücke auf Seiten der nichtorganisierten Arbeitnehmer als besonders gravierend erscheinen, und dies besonders deshalb, weil hier ein eklatantes Mißverhältnis von zahlenmäßiger Stärke und politischer Relevanz eines Bevölkerungsteils besteht. Sie werfen zum anderen die noch bedeutsamere Frage nach der Stellung der Arbeitnehmer insgesamt im Repräsentativsystem auf und legt deshalb einen Vergleich der Interessenvertretungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nahe.

2. Das Übergewicht der Arbeitgeber in der organisierten Interessenvertretung

a) Interessenvertretung der Arbeitnehmer

Auf Seiten der Arbeitnehmer betreiben nur die Gewerkschaften effektvolle, organisierte Interessenvertretung. Neben dem in 16 Einzelgewerkschaften gegliederten Deutschen Ge-

1) Maunz, S. 72.

2) v. Mangoldt-Klein, Art. 20 Anm. VII 3.

3) Trinkhaus, BB 1956, S. 688.

4) Vgl. S. 84.

werkschaftsbund als mit Abstand größter Arbeitnehmervereinigung existieren noch die Deutsche Angestelltengewerkschaft, der Deutsche Beamtenbund und der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands. Andere berufsständisch oder weltanschaulich ausgerichtete Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern haben im Vergleich zu den genannten Verbänden nur untergeordnete Bedeutung¹⁾.

b) Interessenvertretung der Arbeitgeber

aa) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen in der gewerblichen Wirtschaft

Demgegenüber werden die Arbeitgeberinteressen in der gewerblichen Wirtschaft im wesentlichen durch drei Organisationen vertreten: den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und die Wirtschaftskammern. Die Vielzahl sonstiger kleiner Gruppen sei auch hier außer Betracht gelassen²⁾.

Im Bundesverband der Deutschen Industrie haben sich 38 Fachspitzenverbände zusammengeschlossen. Die Dachorganisation verfügt über einen großen Stab fachlich hochqualifizierter Wissenschaftler. In sachlich fundierten Stellungnahmen nimmt sie die wirtschaftspolitischen Interessen der Unternehmer wahr und hat sich so "zu einem schlagkräftigen Instrument des Lobbyismus im Bund und in den Ländern gegenüber dem Parlament und der Ministerialbürokratie entwickelt"³⁾.

1) Vgl. Schellhoss, S. 84.

2) Vgl. hierzu Paulssen, Der Arbeitgeber 1959, S. 30 f.. Ausführlich zur Einwirkung der Unternehmer und ihrer Verbände auf die staatliche Willensbildung von Beyme, S. 85 ff. und Zigan, S. 43 ff.

3) Franke, GK 24, 1968, S. 277.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist die Spitzenorganisation von über 800 fachlich und regional gegliederten Mitgliedsverbänden¹⁾. Sie hat die Aufgabe, "solche sozialpolitischen Belange zu wahren, die über den Bereich eines Landes oder den Bereich eines Wirtschaftszweiges hinausgehen und die von grundsätzlicher Bedeutung sind"²⁾. Im Rahmen dieser Tätigkeit wirkt die Bundesvereinigung nicht nur als Tarifpartner der Gewerkschaften bei der kollektiven Regelung der Arbeitsverhältnisse mit, sondern fungiert auch als sozialpolitische Interessenvertretung der Unternehmer gegenüber Legislative und Exekutive. Sie widmet sich unter anderem dem Koalitionsrecht, dem Betriebsräterecht, dem gesamten Arbeits- und Arbeitsschutzrecht, dem Schlichtungswesen, der Arbeitslosenhilfe, der sozialen Versicherung und Fürsorge, dem sozialen Wohnungsbau und dem Lohnsteuerrecht³⁾. Ihre Mitarbeit in verschiedenen staatlichen Gremien ist ein wichtiger Teilbereich unternehmerischer Interessenvertretung⁴⁾.

Der BDA als sozialpolitische Interessenvertretung ist mit dem wirtschaftspolitisch orientierten BDI durch den Kontaktausschuß, das Deutsche Industrieinstitut und die Sachausschüsse für verschiedene Probleme organisatorisch verbunden⁵⁾.

Neben diesen beiden auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Verbänden verfügen die Arbeitgeber in den Industrie-

1) Im Jahre 1969 waren es 847 Einzelverbände, vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1969, S. 154.

2) § 2 S. 1 der Satzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. in der von der Mitgliederversammlung am 6. 12. 1961 beschlossenen Fassung.

3) Deus, S. 85.

4) Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1969. S. 191 ff.

5) Deus, S. 86 f.

und Handelskammern über gesetzlich organisierte Zwangsverbände, um ihre Interessen wirkungsvoll zu artikulieren. Die Industrie- und Handelskammern sind auf Bundesebene im Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) zusammengeschlossen.

Der DIHT ist mit dem BDI und dem BDA im Gemeinschaftsausschuß der Deutschen gewerblichen Wirtschaft verbunden.

Das Tätigkeitsfeld der Kammern ist weit gespannt. In § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956 (BGBl. I S. 920) wird den Industrie- und Handelskammern die Aufgabe zugewiesen, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden eines Bezirkes wahrzunehmen. Die Einschränkung des § 1 Abs. 5 IHKG, wonach die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen nicht zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern zählt, hindert diese nicht, solche Unternehmerinteressen den Parlamenten und Regierungen gegenüber zu vertreten¹⁾. Um den Kammergutachten, Stellungnahmen und Vorschlägen das nötige Gewicht zu verleihen, wurde ein Fachapparat aufgebaut, dem die Arbeitnehmer nichts Vergleichbares entgegensetzen haben. Die Meinung der Kammer wird "mit statistischem Material unterlegt, juristisch durchleuchtet, durch kritische Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Theorien und politischen Tendenzen möglichst unangreifbar gemacht und durch Vorwegnahme der möglichen Gegenargumente überzeugungskräftig formuliert"²⁾.

1) Bremer, S. 69; dies widerspricht auch nicht der Intention des Gesetzes (vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache 2380/1956: "Hierdurch (durch § 1 Abs. 5) wird aber den Industrie- und Handelskammern nicht verwehrt, allgemeine sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen, welche die gewerbliche Wirtschaft berühren, zu behandeln").

2) Bruns, S. 58.

Eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Besetzung von Organen und Ausschüssen der Industrie- und Handelskammern fehlt - abgesehen von der Präsenz - der Arbeitnehmer in den Berufsbildungsausschüssen nach §§ 56 ff. BerBildG - völlig. Diesen Mangel vermag auch die Forderung nicht auszugleichen, die Industrie- und Handelskammern hätten als Vertretungen der Betriebe auch die Interessen der Arbeitnehmer zur Geltung zu bringen¹⁾. Ihrer personalen Struktur und ihrem Selbstverständnis entsprechend sind sie in erster Linie unternehmerische Interessenorganisationen.

bb) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen im Handwerk

Die "Interessen des Handwerks" werden durch die Handwerkskammern wahrgenommen (§ 90 Abs. 1 HandwO). Da sich das Handwerk weitgehend in Innungen organisiert hat und diese Zwangsmitglieder der Handwerkskammern sind, erreicht die Handwerkserschaft einen Organisationsgrad von annähernd 100 %. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks nimmt dadurch fast eine Monopolstellung als Interessenvertretung ein²⁾.

Bei der Besetzung der Organe der Handwerkskammern sind die Gesellen zu einem Drittel beteiligt (§§ 93 Abs. 1 S. 2, 108 Abs. 1 S. 2, 110 S. 1 HandwO). Über die Gesellenausschüsse stehen ihnen Mitwirkungsrechte bei den Innungen zu (§ 68 HandwO). Die Gesellen können jedoch durch die Zweidrittelmehrheit der Arbeitgeber jederzeit überstimmt werden.

cc) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen in der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft hat sich über die Landesbauernverbände

1) Vgl. Bremer, S. 34; Most, S. 6 f.

2) Vgl. Wurzbacher, Küchenhoff, v. Schrötter, S. 90.

im Deutschen Bauernverband zusammengeschlossen. Dieser bildet zusammen mit den in sieben Bundesländern errichteten Landwirtschaftskammern den Zentralausschuß der deutschen Landwirtschaft¹⁾. Alle diese Organisationen entfalten auf Bundes- oder Landesebene eine rege interessenvertretende Tätigkeit²⁾.

Die auf landesgesetzlicher Grundlage errichteten Landwirtschaftskammern sowie die ihnen ähnlichen Bauernverbände von Baden-Württemberg und Bayern umfassen zwar auch die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer; an der Besetzung der Kammerorgane sind diese jedoch in der Regel nur zu einem Drittel³⁾ - teilweise sogar in noch geringerem Umfang⁴⁾ - beteiligt.

dd) Die Vertretung der Arbeitgeberinteressen der Angehörigen
"freier Berufe"

Die Kammern der "freien Berufe" können hier außer acht gelassen werden, da sie in weitaus stärkerem Maße als die Wirtschaftskammern berufliche Standesvertretungen sind, bei denen die wirtschaftliche Interessenvertretung in den Hintergrund tritt⁵⁾.

1) Vgl. Breitling, S. 34.

2) Wurzbacher, Küchenhoff, v. Schrötter, S. 90, sprechen von einer "hochentwickelten bauerlichen Interessenideologie".

3) Vgl. z. B. § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Landwirtschaftskammergesetz v. 5. 7. 1954 (GVBl. S. 55); § 4 Abs. 2 Nordrhein-Westfälisches Landwirtschaftskammergesetz v. 11. 2. 1949 (GSNW S. 706/SGVNW 780); § 5 i. V. m. § 6 Schleswig-Holsteinisches Landwirtschaftskammergesetz v. 24. 3. 1970 (BVOBl. S. 66).

4) So in Rheinland-Pfalz, wo nur sieben der 80 Mitglieder der Vollversammlung von den Arbeitnehmern gewählt werden (vgl. § 5 Abs. 1 Landwirtschaftskammergesetz von Rheinland-Pfalz v. 28. 7. 1970, GVBl. S. 309).

5) Vgl. Cramer, RdA 1959 S. 459; Großmann, S. 105; Vossieg, S. 25 ff.; außerdem wird vielfach auch die nichtselbständige Ausübung "freier Berufe" in die Kammern einbezogen (vgl. Zacher, Arbeitskammern, S. 39 f.).

3. Herstellung des Gleichgewichts in der Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber

Die Asymmetrie in der gesetzlichen Interessenvertretung wird durch die über hundertjährige Tradition der Wirtschaftskammern leicht übersehen. Obwohl sie wiederholt Gegenstand ausführlicher Erörterungen war, hat sich an diesem Zustand bis heute nichts geändert¹⁾. Auch die Initiatoren des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern waren sich der ungleichgewichtigen Integration der Arbeitnehmer bewußt. In dem Bestreben, kein Präjudiz zu schaffen, bezeichnete man 1956 das Gesetz als "vorläufig"²⁾. Die damit zurückgestellte Neuordnung des Kammerwesens läßt nunmehr schon 14 Jahre auf sich warten.

a) Paritätische Besetzung der Kammern der Wirtschaft

Um das organisatorische Übergewicht der Arbeitgeber zu kompensieren, fordern die Gewerkschaften seit langem die paritätische Besetzung der Industrie- und Handelskammern. In ihr sehen viele auch heute noch die optimale Form einer überbetrieblichen Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft³⁾. Auch an den Handwerkskammern sollen die Arbeitnehmer nach den Vorstellungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes paritätisch beteiligt

1) Cramer, (RdA 1959 S. 461) führt dies auf das geringe Ansehen der Arbeitnehmerschaft zurück.

2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Zu Bundestagsdrucksache 2380/1956.

3) Vgl. Degener, Sp. 361 ff.; Jacobi, VerwArch 38, S. 10; Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft v. Mai 1950, abgedr. bei Beck, Wirtschaftsdemokratie, Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen 1962, Reihe A Heft 62 S. 228 ff.; DGB-Nachrichtendienst v. 11. 2. 1969, herausgeg. von der Bundespressestelle des DGB in Düsseldorf; B. Otto, Das Mitbestimmungsgespräch 1969 S. 113 ff.; ders., Konzeptionen S. 113, 117, 130 f., 152 ff. m. w. N.

werden¹⁾. Indes war den gewerkschaftlichen Initiativen zur Erlangung der Parität bislang nicht einmal der Ansatz eines politischen Erfolges beschieden²⁾. Unabhängig von der tatsächlichen Durchsetzbarkeit solcher Forderungen interessiert hier jedoch die Frage der Zweckmäßigkeit.

Eine paritätische Ausgestaltung der Wirtschaftskammern wäre nur dann sachgerecht, wenn sie sich aus der Art der Kammerfunktionen rechtfertigen ließe. Das kann aber nur der Fall sein, wenn durch die Tätigkeit der Kammern in beträchtlichem Umfang Arbeitnehmerbelange tangiert würden. Solche Berührungspunkte ergeben sich jedoch nur teilweise. Sie sind in besonderem Maße auf dem Gebiet der beruflichen Bildung festzustellen. Bei der Beeinflussung der staatlichen Willensbildung hängt es vom jeweiligen Regelungsgegenstand ab, ob Arbeitnehmerinteressen betroffen sind. In der Mehrzahl der Fälle wird das zu bejahen sein. Vielfach kommt den Kammern aber nur die Aufgabe zu, privatwirtschaftliche Erfahrungen für staatliche Zwecke fruchtbar zu machen³⁾. So etwa bei der Mitwirkung der Industrie- und Handelskammern an der Feststellung von Handelsbräuchen (§ 346 HGB). Auch bei der Führung des Handelsregisters (§ 126 FGG), der Börsenaufsicht (§ 1 Abs. 2, 3 Börsengesetz) und der Beeidigung der öffentlichen Anstellung von Sachverständigen (§ 36 GewO) handelt es sich um rein berufsbezogene Funktionen, für die eine Interessenhomogenität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht besteht. Hier wird deutlich, daß den "Unternehmerkammern" ein anderes Gliederungsprinzip zugrundeliegt als die Unterscheidung von abhängiger und selbständiger Arbeit. Jacobi bringt dies in seiner - wenn auch in dieser Schärfe nicht mehr aufrechtzuerhaltenden - Trennung von Berufs- und Klassenvertretung zum Ausdruck⁴⁾. Auch wenn

1) Vetter, SZ v. 24. 11. 1969.

2) Vgl. Die abschlägige Antwort der Bundesregierung v. 25. 10. 1967 auf eine diesbezügliche Anfrage (BT-Drucksache V/2167 und V/2218).

3) Vgl. Most, S. 32.

4) Jacobi, VerwArch 38, S. 6 ff.

die Wirtschaftskammern vielfach als Interessenvertretungen der Arbeitgeber auftreten, wäre es wegen ihrer sonstigen berufsspezifischen Zielsetzung nicht adäquat, die Beteiligung der Arbeitnehmer unterschiedslos am Maßstab der Parität zu orientieren. Funktionsgerechter ist die Schaffung einer eigenen gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Dort, wo sich Berührungspunkte mit den Kammern der Wirtschaft ergeben, kann dem Bedürfnis nach einem engen Zusammenwirken der Vertretungskörperschaften durch Errichtung besonderer - wenn nötig paritätischer - Gremien Rechnung getragen werden.

Vielfach wird gegen paritätische Wirtschaftskammern eingewendet, sie ließen wegen der seit 100 Jahren einseitig gewachsenen Struktur der Kammern trotz numerischer Parität eine unternehmerische Schlagseite erwarten¹⁾. Diese Befürchtung ist nicht von der Hand zu weisen. Den Arbeitnehmervertretern stünde es zwar theoretisch frei, über Vollversammlung und Präsidium Einfluß auf die Geschäftsführung und damit auch auf die dahinterstehende Fachapparatur zu nehmen. Hier macht sich jedoch ein Mangel bemerkbar, wie er fast allen paritätischen Gremien anhängt: der durch Aufhebung gegensätzlicher Kräfte verursachte Immobilismus. Letztlich hinge die Funktionsfähigkeit der Kammern vom guten Willen aller Beteiligten ab.

In dieser Abhängigkeit sehen die einen den entscheidenden Vorzug - andere wiederum einen großen Nachteil paritätischer Institutionen²⁾. Es geht hierbei um die Frage, ob dem Prinzip des Berufsständischen der Vorzug gegeben werden soll vor einem mehr gruppenindividualistisch angelegten gesellschafts-

1) Franke, GK 24, 1968, S. 270; Scharrenbroich; Urban, GK 5, 1968, S. 57.

2) Vgl. Messner, Die soziale Frage, 6. Aufl., 1956, S. 575 ff.

politischen Konzept. Die enttäuschenden Erfahrungen, die mit der paritätischen Arbeitskammer des Saarlandes von 1925 gemacht wurden, stützen eher die Befürchtung, es würden sich ähnliche Paralysierungserscheinungen, wie sie dort aufgetreten sind, auch bei Wirtschaftskammern zeigen, an denen Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte beteiligt sind¹⁾. Im Gegensatz zu reinen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerkammern würden paritätische Wirtschaftskammern in wichtigen Grundsatzfragen oft zu keiner gemeinsamen Stellungnahme finden oder aber nur zu einem für beide Seiten unbefriedigenden Kompromiß gelangen. Für die staatliche Willensbildung hätte dies einen Mangel an Transparenz zur Folge; es sei denn, Arbeitnehmer und Arbeitgeber würden getrennte Stellungnahmen abgeben, was sicherlich nicht im Sinne einer paritätischen Einrichtung läge.

Selbst wenn man jedoch eine paritätische Ausgestaltung der Wirtschaftskammern für zweckmäßig hielte, so wäre das notwendige Korrelat zur zwangskörperschaftlichen Struktur dieser Kammern eine auf Pflichtzugehörigkeit beruhende Interessenvertretung der Arbeitnehmer und nicht eine frei gebildete Vereinigung. Auch die obengenannten Bedenken hinsichtlich des Einrückens der Gewerkschaften in die staatliche Sphäre²⁾ müssen gegen die Einbeziehung dieser privaten Verbände in die mittelbare Staatsverwaltung in verstärktem Maße geltend gemacht werden.

b) Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates

Statt der paritätischen Besetzung der Wirtschaftskammern oder auch zusätzlich zu dieser wird verschiedentlich die Errich-

1) S. o. S. 24.

2) S. o. S. 98 ff.

tung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates empfohlen. Insbesondere die Gewerkschaften treten für die Schaffung eines solchen Gremiums ein¹⁾. Auch in den Reihen der CDU gibt es Anhänger dieses Vorschlags²⁾. Insgesamt befinden sich aber die Befürworter gegenüber den skeptischen oder ablehnenden Stimmen in der Minderheit³⁾.

Die Vorstellungen über Aufgabenbereich und Zusammensetzung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates gehen zudem weit auseinander. Als Modell bietet sich eine Institution nach Art des Vorläufigen Rechtswirtschaftsrates der Weimarer Republik an⁴⁾. Die Tätigkeit dieses Beratungsgremiums wird rückblickend überwiegend negativ beurteilt⁵⁾. Für sein Scheitern werden seine Schwerfälligkeit infolge der großen Mitgliederzahl sowie die seiner soziologischen Struktur und gesellschaftspolitischen Interessendivergenz widersprechenden Bemühungen um eine Angleichung an die parlamentarischen Gepflogenheiten gemacht. Dies waren jedoch nicht die einzigen Schwächen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates. Sicher stellt heute wie damals die Schwierigkeit, die Dynamik des Interessenpluralismus in einem besonderen Repräsentationsorgan institutionell einzufangen, das Kardinalproblem eines wirtschafts- und sozialpolitischen Beratungsgremiums dar, welches mit dem Anspruch auftreten soll, für die Gesamtbevölkerung - oder auch nur die Wirtschaft - repräsentativ zu sein.

1) Vgl. §§ 69 ff. des Gesetzesvorschlags des DGB zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft v. Mai 1950; Quelle 1969, S. 96 f.; DAG, Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, S. 3 ff.

2) So z. B. der CDU-Abgeordnete Dichgans, SZ v. 9. 4. 1970.

3) Zustimmung - teils mit Vorbehalt: E. R. Huber, Selbstverwaltung, S. 48 ff.; Krüger, DÖV 1952, S. 545 ff.; B. Otto, Konzeptionen, S. 111 ff.; Peters, DÖV 1962, S. 556; ablehnend: Seidenfus, Beck, S. 152 ff.; Forsthoff, DÖV 1952, S. 714 ff.; Scheuner, DÖV 1965, S. 579; W. Weber, Spannungen, S. 516; Wittkämper, S. 150 f.

4) S. o. S. 22.

5) Herzog, S. 15; Krisam, S. 138; Otto, Konzeptionen, S. 73; Schwarzkopf, DÖV 1952, S. 559 ff.

Nach welchen Kriterien sollte entschieden werden, ob und in welchem Umfang neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern die öffentliche Hand, die Konsumenten und Sparer, die Rentner und Mieter, die Religionsgemeinschaften, Wissenschaftler usw. beteiligt werden? Da eine zufriedenstellende Antwort auf diese Frage nicht zu finden ist, wird vielfach vorgeschlagen, den Bundeswirtschaftsrat nicht in Form eines "Gruppenrates", sondern als "Verbänderat" zu organisieren¹⁾. Man verzichtet damit zwangsweise auf die Repräsentationsfunktion des Rates, da der einzelne Verband, wie oben für die Gewerkschaften nachgewiesen, nicht zur Vertretung der Gruppe legitimiert ist, es sei denn, diese decke sich mit dem Verband. Konsequenterweise sehen die Befürworter eines Verbänderates angesichts seiner beschränkten Legitimation dessen Wirkungsfeld nicht in erster Linie in der Beratung staatlicher Organe, sondern betrachten ihn als eine Art Diskussionsforum der organisierten Kräfte des Wirtschaftslebens ähnlich der konzertierten Aktion²⁾.

Die Schaffung eines solchen Gremiums würde die Arbeitnehmer aber jenem Ziel nicht näherbringen, dem die Arbeitnehmerkammern dienen sollen, nämlich der Gesamtvertretung der Interessen von Arbeitern, Angestellten und Beamten gegenüber dem Staat. Die berufenen Vertreter dieser Bevölkerungsgruppen in einem Bundeswirtschaftsrat müßten deshalb nicht die Gewerkschaften, sondern die Arbeitnehmerkammern sein. Würde man heute einen Bundeswirtschaftsrat schaffen, so hinge dieser

1) Vgl. Forsthoff, DÖV 1952, S. 714 ff.; Herzog, Verbandswesen, S. 17; Klecatsky, Die kollektiven Mächte, S. 38 f.; Krüger (DÖV 1952, S. 545) will sogar nichtorganisierte Gruppen und Gebilde, die primär am Gemeinwohl orientiert sind, von der Mitwirkung im Bundeswirtschaftsrat ausschließen; Schambeck, Kammerorganisation, S. 464.

2) Vgl. Forsthoff, DÖV 1952, S. 714; Nell-Breuning, S. 20. Die beschränkte Legitimation übersieht Schambeck (Kammerorganisation, S. 464), wenn er dem Verbänderat die Funktion einer zweiten Kammer (anstelle des Bundesrates) einräumen will.

mangels eines Unterbaues an repräsentativen Körperschaften auf der Arbeitnehmerseite völlig in der Luft - von der großen Anzahl der "berufsständisch Heimatlosen"¹⁾, die nicht einmal verbandsmäßig organisiert sind, ganz abgesehen. Die Schaffung eines Unterbaues hätte der Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates notwendigerweise voranzugehen²⁾. Als Basis bieten sich gesetzliche Interessenvertretungen auf Bundes- und Länderebene nach Art der Arbeitnehmerkammern an. Die Fragestellung kann folglich nicht lauten, ob dem Bundeswirtschaftsrat oder Arbeitnehmerkammern der Vorzug zu geben sei, sondern ob, wenn sich die Errichtung von Arbeitnehmerkammern als zweckmäßig und zulässig erweist, die anschließende Schaffung eines Bundeswirtschaftsrates empfehlenswert ist. Erörterungen darüber sind jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

4. Arbeitnehmerkammern als Gegengewicht zur Interessenvertretung der Arbeitgeber

a) Arbeitnehmerkammern als Interessenverbände

Nachdem weder wie paritätische Besetzung der Wirtschaftskammern noch die Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates für sich geeignet sind, das Übergewicht der Arbeitgeber in der Repräsentation organisierter Interessen zu kompensieren, bieten sich Arbeitnehmerkammern als einzige Möglichkeit an, diese Kopflastigkeit auszugleichen. Ihnen fällt damit die Funktion einer Gegenkraft zu, wie sie in Österreich bereits breite Anerkennung gefunden hat.

Dem deutschen Rechtsdenken hingegen ist diese Art der Aufgabenstellung für öffentlich-rechtliche Kammern weniger vertraut.

1) Merkl, Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika "Quadrogesimo anno", Zeitschrift für öffentliches Recht 1934, Bd. XIV, S. 208.

2) Ballerstedt, S. 29; Galperin, DB 1970, S. 349; Messner, S. 578.

Hier werden die Körperschaften der sozialen und berufsständischen Selbstverwaltung vielfach unrichtigerweise nicht unter den Begriff des Verbandes bzw. Interessenverbandes subsumiert¹⁾ und folglich auch aus der Diskussion über das Verbandsproblem ausgeklammert²⁾. Diese scharfe Trennung führt, wie das Beispiel der Wirtschaftskammern zeigt, leicht dazu, daß die Bedeutung der Kammern als Potenzen im Kräftespiel der Verbände im vorparlamentarischen Raum übersehen wird. Sie beruht darauf, daß man weithin die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses zum konstituierenden Merkmal eines Verbandes deklariert³⁾. Eine noch stärkere Rolle aber scheint die überholte Auffassung zu spielen, die Vertretung von Gruppeninteressen sei nicht Sache eines staatlichen Rechtsträgers; der Staat könne sich nicht selber beeinflussen⁴⁾. Dieser Anschauung liegt die klassische Vorstellung einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft zugrunde⁵⁾.

Daß es sich hierbei nur um eine Fiktion handelt, da ja der Staat selbst eine gesellschaftliche Realität in Form eines politischen Verbandssystems ist, wird durch den Wandel des Selbstverwaltungsbegriffes dokumentiert, wie er sich etwa um die Jahrhundertwende in Fortentwicklung der Definition des Reichsfreiherrn vom Stein und Rudolf von Gneist herausgebildet hat. Mit der Zunahme des körperschaftlichen Elements ent-

1) So z. B. von Herzog, *Verbandswesen*, S. 5 Fußn. 2 a; Das Bundesverfassungsgericht hingegen spricht von einer "Zwangsmitgliedschaft" in "öffentlichen Verbänden" (BVerfGE 10, 102).

2) So betont Wittkämper (S. 15) ausdrücklich, daß die Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht Gegenstand seiner Untersuchung "Grundgesetz und Interessenverbände" seien. Ganz anders Neuhauser, S. 6.

3) Vgl. Herzog, *Verbandswesen* S. 5 m. w. N. Das Merkmal der Freiwilligkeit ist hingegen unerläßliches Kriterium einer Vereinigung. Vgl. OVG Berlin, DVBl 1954, S. 781, und die Verwendung des Begriffes der Vereinigung in Art. 9 Abs. 2 und 3 GG.

4) Breitling, PVS 1960, S. 72.

5) Vgl. Kaiser, S. 25, 29, 308; Redeker, JZ 1954, S. 626.

wickelte sich die Selbstverwaltung immer stärker zu einem "allgemein verwendbaren Prinzip dezentralisierender Verwaltungsgliederung"¹⁾. Im Zuge eines allmählichen Abbaues des dualistischen Spannungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft wurde verbandsmäßig organisierten Gruppen das Recht eingeräumt, in staatlich anerkannter Form Interessenvertretung zu betreiben. Diese fortschreitende "Disziplinierung von Sozialbereichen" entthob den Staat weitgehend der Aufgabe, durch einen eigenen Behördenapparat in einem schwierigen und langwierigen Prozeß die differenzierten Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen zu ermitteln. Mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern würde somit lediglich ein Integrationsvorgang innerhalb des Staatsverbandes fortgesetzt, der schon seit langem begonnen hat.

b) Entmachtung des Staates durch Arbeitnehmerkammern?

Die gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft birgt allerdings die Gefahr der Denaturierung des einen Bereichs durch den anderen in sich. Aus diesem Grunde wäre die Erweiterung des Kammersystems dann nicht zu befürworten, wenn sie zu einer entscheidenden Schwächung der öffentlichen Gewalt führen oder umgekehrt der staatlichen Allmacht über Gebühr Raum geben würde. Beides ist jedoch nicht zu befürchten.

Gegner der Errichtung von Arbeitnehmerkammern bezeichnen diese verschiedentlich als "ständestaatliches Relikt"²⁾. Sie befürchten, "die möglichen Einflußchancen der Arbeitnehmerkammern auf die staatliche Wirtschaft und Sozialpolitik könnte letztlich zur Herausbildung eines Kammersystems führen, das sich auf politischer Ebene als ständisch gegliederter zweiter

1) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 442.

2) Vgl. R. Müller, Industriekurier v. 2. 7. 1968; Rosenberg, WdA v. 11. 10. 1968.

Senat oder zweites Parlament etabliert"¹⁾.

Eine Auseinandersetzung mit diesen Bedenken, in denen immer wieder vom "Ständischen" die Rede ist, muß sich zunächst um die Klärung dieses Begriffes bemühen. Er hat einen doppelten Inhalt: Der "Stand" in seiner staatspolitischen Bedeutung umfaßt eine Personengruppe, die kraft ihrer Geburt, ihres Amtes oder bestimmter beruflicher Eigenschaften an der Ausübung von Staatsfunktionen beteiligt ist²⁾. Demgegenüber beruht der gesellschaftspolitische Ständebegriff auf der Vorstellung, daß die persönliche Leistung des Menschen seine gesellschaftspolitische Stellung bestimmt³⁾. Stand ist bei ihm Berufsstand. In Anlehnung an die berufständischen Zusammenschlüsse des Mittelalters, die keine Trennung nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern kannten, wird der Berufsstand definiert als "die Gemeinschaft derer, die durch das Zusammenwirken an einer in der gesellschaftlichen Leistungsverbundenheit zu vollbringenden Leistung geeint sind"⁴⁾.

Reine Arbeitnehmerkammern ohne Beteiligung der Arbeitnehmer entsprechen den letztgenannten Vorstellungen vom Wesen des Ständischen, wie sie insbesondere von der katholischen Soziallehre vertreten werden⁵⁾, nicht. Sie neigen auch weniger als leistungsgemeinschaftlich organisierte Körperschaften dazu,

1) Vgl. Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 17. Scheufelen, (a. a. O. S. 31): "Letztlich entstünden hiermit Wirtschaftsparlamente, die zunehmend Druck auf Regierung und Parlamente ausüben würden. Damit würde nicht nur eine Globalsteuerung der Wirtschaft, sondern des gesamten Gesellschaftslebens durch die Arbeitnehmerrepräsentanten (Kammern und Gewerkschaften) - also syndikalistischer Institutionalismus - erfolgen".

2) Schambeck, Ständestaat, S. 54.

3) Vgl. Kaiser, S. 54 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 642 ff.

4) Messner, S. 575.

5) Vgl. Klenner, II, S. 1101; Messner, S. 575; Schambeck, Kammerorganisation, S. 464 ff.; ders., Ständestaat, S. 54 ff.; Süsterhenn, S. 154; Westphalen, S. 230.

ihnen nicht zustehende staatliche Aufgaben zu usurpieren und ständisch im staatspolitischen Sinne zu wirken. Da solche Körperschaften weniger Gruppenwünsche an den Staat herantragen als vielmehr bereits im vorparlamentarischen Raum abgeklärte Kompromißvorschläge, besteht die Gefahr, daß die Beschlüsse solcher Institutionen vom Parlament einfach formalisiert werden. Derartige paritätische Gremien tendieren leichter als reine Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber dazu, "aus dem Bereich ihrer sachbezogenen Aufgaben in den politischen Bereich überzugreifen"¹⁾.

Ist somit von der organisatorischen Konzeption reiner Arbeiterkammern her ein übermäßiges Transzendieren ins Staatliche nicht zu erwarten, so bestätigt auch der den Kammern zugedachte Aufgabenbereich diese Befürchtung nicht. Ihre Teilnahme an der staatlichen Willensbildung beschränkt sich auf anregende und gutachterliche Äußerungen. Sie ist durch keinerlei Sanktionen geschützt, so daß ein gedeihliches Wirken der Kammern in hohem Maße von der Bereitschaft der staatlichen Entscheidungsinstanzen zur Kooperation abhängt.

Auch der Umstand, daß die willensbildende Beeinflussung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften wesentlich transparenter geschieht als etwa jene der privaten Verbände, spricht dafür, daß die oben beschriebenen Tendenzen zur "Ablösung der inneren Souveränität des Staates"²⁾ durch die Aktivitäten der Arbeiterkammern nicht verstärkt werden. Vielmehr tragen Körperschaften nach Art dieser Kammern eher dazu bei, das Vorfeld der politischen Meinungsbildung von dem Kompetenzbereich der

1) W. Weber, Spannungen, S. 49. Über die diesbezüglichen österreichischen Erfahrungen mit der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen vgl. Klang, JBl 1950, S. 77, 328; Adamovich, Verfassungsrecht, S. 110.

2) H. Huber, S. 30.

letztentscheidenden Instanzen besser abzugrenzen und den Prozeß der parlamentarischen Willensbildung durchschaubarer zu machen¹⁾.

Die Bedenken, Arbeitnehmerkammern könnten ein Markstein auf dem Weg zum Ständestaat werden, stehen zudem nicht im Einklang mit der Rolle, die berufsständische, soziale und wirtschaftliche Körperschaften in der Vergangenheit gespielt haben. Sie waren nie Träger einer Selbstverwaltung, die in einem wesensmäßig dualistischen Spannungsverhältnis zur Staatsverwaltung stand. Hierin unterscheiden sie sich von den kommunalen Selbstverwaltungskörpern, die im 19. Jahrhundert ein demokratisch-dezentralisierendes Gegengewicht zur monarchisch-zentralistischen Staatsverwaltung bildeten²⁾. Im Gegensatz zu diesen ist es den öffentlich-rechtlichen Kammern bisher gelungen, Bevölkerungsgruppen so in ihren Interessen zu fördern, daß sie sich als konstruktives Element in das Staatsganze einfügten³⁾.

c) Allmacht des Staates durch Arbeitnehmerkammern?

Schließlich steht auch nicht zu erwarten, daß durch die Schaffung von Arbeitnehmerkammern die staatliche Herrschaftsgewalt auf Kosten der individuellen Freiheit über Gebühr ausgedehnt würde. Die fortschreitende "Verkammerung" weiter Lebensbereiche ist in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung unproblematisch. Goetz Briefs hat schon vor 20 Jahren die Vision eines Volkes beschworen, das zum "stummen Material für die

1) Krisam, Beteiligung, S. 45; Forster, S. 65.

2) Erlar, S. 12; v. Unruh, DÖV 1972, S. 16 ff.

3) Vgl. Vossieg, S. 64; Brohm (S. 165) sieht in dem Bestehen zahlreicher Fachverbände neben den Kammern einen Beweis für das gemeinwohlbezogene Wirken der letzteren.

Mühlen eines regierenden Ungeheuers, betrieben von einer omnikompetenten Bürokratie" wird¹⁾.

Arbeitnehmerkammern beschränken die Freiheit des einzelnen jedoch nur geringfügig und reduzieren sie nicht, wie Scheufelen meint²⁾, auf ein Epiphänomen für Kollektive. Sie eignen sich schon von der Kompetenzausstattung her nicht als Instrumente des staatlichen bzw. kollektiven Dirigismus. Ihre hoheitlichen Befugnisse sind auf den engen Bereich der personellen und finanziellen Eigenorganisation beschränkt und halten sich, wie die geringe Beitragsbelastung zeigt, in zumutbaren Grenzen. Durch den Mangel an hoheitlichen Kompetenzen unterscheiden sich die Arbeitnehmerkammern wesentlich von den Kammern der Wirtschaft und der freien Berufe, bei denen die Disziplinierung des Berufsstandes eine tragende Rolle spielt. Die Entwicklung eines "Ständeverwaltungssystems"³⁾ wird also von den gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer weder gehemmt noch gefördert. Vielmehr werden Arbeitnehmerkammern aus der Erkenntnis geboren, daß der Staat, soll das demokratische Prinzip nicht zur formalen Kategorie erstarren, nur durch die ihn tragenden gesellschaftlichen Kräfte mit Leben erfüllt werden kann.

d) Auswirkungen auf die "berufsständisch Heimatlosen"

Mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern zusätzlich zu den bereits vorhandenen Kammern würde für den weitaus größten Teil der Bevölkerung eine gesetzliche Interessenvertretung geschaffen. Das Einwirken solcher Organisationen auf die politischen Entscheidungsinstanzen sowie die übrigen Kammertätig-

1) Briefs, S. 43.

2) Scheufelen, S. 31.

3) W. Weber, Spannungen, S. 53.

keiten sind für die Zugehörigen von beträchtlichem Nutzen. Umgekehrt macht sich der Mangel an starken organisierten Interessenvertretungen für andere Bevölkerungsgruppen um so nachteiliger bemerkbar. Insbesondere das Fehlen einer Verbrauchervertretung, die den Konsumenten eine ihrer Bedeutung als "dritter Wirtschaftspartner" angemessene Stellung im Vorfeld von Gesetzgebung und Verwaltung sichert und - etwa nach Art der Konsumgenossenschaften in den nordischen Ländern - mit Nachdruck auf die Verbesserung des Verbraucherschutzes hinwirkt, wurde wiederholt kritisiert¹⁾. Aber auch andere Bevölkerungsgruppen verfügen nicht über die organisatorischen und finanziellen Mittel, um ihre berechtigten Anliegen bei Parlament und Regierung mit Nachdruck vorzubringen. Hier sind etwa die Rentner zu nennen. Die schwache Stellung der Sparer wird in Perioden einer inflationären Entwicklung besonders deutlich. Aktuelle Probleme des Umweltschutzes haben den Ruf nach verstärktem Einfluß der mit diesen Fragen befaßten Wissenschaftler laut werden lassen²⁾. Damit sind jene Interessen, die zur Repräsentation drängen, nur ausschnittshaft aufgezählt.

Angesichts der Vielfalt unter- oder unrepräsentierter Interessengruppen stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, lediglich die Arbeitnehmer durch staatlichen Organisationszwang in die Lage zu versetzen, ihre Interessen wirkungsvoller zur Geltung zu bringen. Es besteht in der Tat die Gefahr, daß die fortschreitende Verrechtlichung der Interessenvertretung auf Kosten der "berufsständisch Heimatlosen" geht³⁾. Sicherlich entspräche der Staat dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit am besten, wenn er allen berechtigten Interessen von einigem Gewicht die gleiche Chance böte, sich ihm gegenüber zu arti-

1) v. Nell-Breuning; Peters, DÖV 1962, S. 557.

2) Bei ihnen würde es sich allerdings nicht um (Eigen-)Interessenvertretung im herkömmlichen Sinne handeln.

3) Schambeck, Kammerorganisation. S. 456 ff.

kulieren¹⁾. Dieser Idealzustand ist aber wegen der verwirrenden Vielfalt des Interessenpluralismus nicht zu erreichen. Er wäre zudem mit einer übermäßigen Beschränkung der individuellen Freiheit verbunden, da jeder Bürger - entsprechend seiner vielschichtigen Interessenlage - beim Fehlen privatrechtlicher Interessenvertretungen mehrfach zwangskorporiert werden müßte. Erreichbar wird immer nur ein annähernd ausgewogenes System von Repräsentativkörperschaften sein.

Wenn somit die Realisierung der Pluralitätsbalance auf Schwierigkeiten stößt, so sollte wenigstens eine weitgehende Paritätsbalance zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verwirklicht werden. Dazu ist ein Ausgleich der durch die Schaffung von "Arbeitgeberkammern" hervorgerufenen Kopflastigkeit in der Repräsentation organisierter Interessen unumgänglich²⁾. Zudem wirkt sich die Errichtung von Arbeitnehmerkammern positiv auf die bislang nicht institutionalisierte Interessenwahrnehmung - insbesondere jene der Verbraucher - aus. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Kammern wie in Österreich den Preiswucher bekämpfen, unsoziale Kartellbildung zu verhindern suchen, Einrichtungen zur Beratung von Konsumenten ins Leben rufen oder auf die Preisbildung zur Verbesserung der Lebenshaltung Einfluß nehmen. Daraus läßt sich jedoch nicht der Schluß ableiten, Arbeitnehmerkammern seien die legitimierte Interessenvertretung der Konsumenten³⁾. Die Berücksichtigung von Ver-

-
- 1) Friauf (Der Staat Bd. 3 S. 380) spricht im Zusammenhang mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern von einem "überproportionalen politischen Einfluß, der mit dem egalitären Wesenszug der Demokratie unvereinbar ist", für den sich aber sachgerechte Erwägungen ins Feld führen ließen.
 - 2) Darüber, daß durch Errichtung von Arbeitnehmerkammern sogar ein "Überhang" in der Interessenvertretung zugunsten der Arbeitnehmer entsteht, s. u. S. 172 f.
 - 3) Zu diesen zählen ja u. a. auch die Arbeitgeber und die nicht im Arbeitsprozeß Stehenden. Das übersieht Floretta (Wirtschaftspolitische Stellung S. 263), wenn er vorschlägt, der Gesetzgeber solle die Sozialpartner ermächtigen, durch generelle Normen Rechtsverhältnisse der Konsumenten zu regeln.

braucherinteressen ergibt sich vielmehr aus dem gesetzlichen Auftrag der Kammern, die wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen. Dieser Aufgabenzuweisung entsprechen sie bei ihren Bemühungen um den Reallohn, die zu einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung der Arbeitnehmereinkommen beitragen sollen. Dabei mag sich im Einzelfall ein Konflikt zwischen Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen ergeben¹⁾. Insgesamt gesehen wirkt sich aber die Tätigkeit der Arbeiterkammern, wie besonders das österreichische Beispiel zeigt, sehr zum Vorteil der Verbraucher aus, so daß angesichts der schwachen Stellung der Konsumenten in der Bundesrepublik auch von diesem Gesichtspunkt aus die Errichtung von Arbeiterkammern wünschenswert erscheint.

1) Dies gilt in noch stärkerem Maße für die Gewerkschaften (vgl. Lutz, S. 50).

C. DIE VEREINBARKEIT DER ERRICHTUNG VON ARBEITNEHMERKAMMERN
MIT DEM BONNER GRUNDGESETZ UND EINFACHEM BUNDESRECHT

I. Vorbemerkung

In der Vergangenheit hat die Frage der Vereinbarkeit der bestehenden Arbeitnehmerkammergesetze mit dem Grundgesetz wiederholt die Gerichte beschäftigt, wobei ausnahmslos die Verfassungsmäßigkeit der Kammern attestiert wurde¹⁾. Auch das überwiegende Schrifttum hält die bestehenden und geplanten Arbeitnehmerkammer für verfassungsmäßig²⁾. Im Gegensatz dazu lehnen die Gewerkschaften die Errichtung von Arbeitnehmerkammern nicht zuletzt mit dem Hinweis darauf ab, sie stelle einen Verstoß gegen die freiheitlichen Grundprinzipien der Verfassung dar³⁾. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit wird demnächst höchstgerichtliche Klärung erfahren, da bereits seit geraumer Zeit eine Verfassungsbeschwerde gegen das saarländische Arbeitskammergesetz beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist.

-
- 1) BVerwGE 23, 304 ff.; BFHE 81, 562 ff.; FG Bremen, BB 1960, S. 211; VerwG Bremen v. 19. 1. 1962, Az.: I A 438/61; OVG Bremen v. 3. 7. 1962, Az.: I A 438/61, aBA 15, 62.
 - 2) Positiv zur Vereinbarkeit bestehender Arbeitnehmerkammern mit dem Grundgesetz: Duvernell, Stellung, S. 69; Fröhler, Arbeitskammern; Großmann; ders.; RdA 1968, S. 297 ff.; Hueck-Nipperdey, II/1, S. 85 Nachtrag zu d; Lerche, Arbeitskammer; G. Müller, Arbeitskammer; Selnow, WuA 1960 Nr. 1 S. 13 ff.; Thieme; Trinkhaus, RdA 1957, S. 69; Vossieg, S. 31 f.; Zacher, Arbeitskammern; negativ: Gass, DÖV 1960, S. 778 ff.; Heimann, BB 1956, S. 852.
Positiv zur Vereinbarkeit des BremArbnKG v. 17. 7. 1921 (BremGBL. S. 291) mit der Weimarer Verfassung: Galperin, Angestelltenkammer; Giese, VerwArch 37, S. 201 ff.; Sinzheimer, NZfA 1930 Sp. 593 ff.; negativ: Jacobi, VerwArch 38 S. 1 ff. m. w. N.; Löning, NZfA 1929 Sp. 594 ff. und 673 ff.
 - 3) Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, S. 18 f.; Gewerkschafts-Spiegel 1970 Nr. 3, S. 23, Nr. 5, S. 18 f.; Rosenberg, WdA v. 6. 11. 1968.

Die vorliegende Arbeit soll sich im verfassungsrechtlichen Teil hauptsächlich mit der Vereinbarkeit von Arbeitnehmerkammern mit dem Grundgesetz befassen. Ob der Errichtung solcher Kammern auf Landesebene landesgesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, sei hier nicht untersucht. Was die Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung angeht, so wurde diese Frage im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung von drei Gutachtern eingehend geprüft¹⁾. Während Fröhler zu dem Ergebnis gelangte, durch Landesgesetz errichtete Arbeitnehmerkammern in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Zwangsgliedschaft verstießen gegen Art. 179 BV²⁾, halten Zacher und Lerche in ihren gutachtlichen Stellungnahmen solche Kammern mit der Bayerischen Verfassung für vereinbar.

Die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit einfachem Bundesrecht und den Normen europäischen Rechts wirft keine besonderen Probleme auf und soll deshalb nur kurz behandelt werden.

II. Die Zuständigkeit zum Erlass von Arbeitnehmerkammergesetzen

1. Die Zuständigkeit des Bundes

Eine Untersuchung darüber, ob dem Bund oder den Ländern die Kompetenz zum Erlass von Arbeitnehmerkammergesetzen zusteht, hat von dem in Art. 70 Abs. 1 GG normierten Grundsatz der

-
- 1) Fröhler, Arbeitskammern; Lerche, Arbeitskammern, Zacher, Arbeitskammern, vgl. Bayerischer Landtag, Drucksache 7/1264 vom 10. August 1971.
 - 2) Nach Fröhler sind Arbeitskammern soziale und wirtschaftliche Körperschaften i. S. des Art. 179 BV und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (Bd. 9 S. 86). Das habe zur Folge, daß solche Kammern nicht nur der Senatsfähigkeit entbehrten, sondern schlechthin nicht mit der BV in Einklang zu bringen seien.

Länderzuständigkeit auszugehen. Danach kann der Bund das Recht der Arbeitnehmerkammern nur dann regeln, wenn und soweit ihm das Grundgesetz die Kompetenz dazu verleiht.

Infrage kommt hier nur die konkurrierende Gesetzgebung gemäß Art. 74 GG, wobei nach der herrschenden Meinung das Arbeitnehmerkammerrecht unter den Begriff "Arbeitsrecht" (Art. 74 Nr. 12 GG) zu subsumieren ist¹⁾. Zweifellos kann es sich hierbei nur um eine schwerpunktartige Einordnung handeln, da mit der Arbeitnehmerkammergesetzgebung auch Teilbereiche des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG) berührt werden²⁾. Eine genaue Unterscheidung erübrigt sich jedoch, da jedenfalls von einer konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes und der Länder im Arbeitnehmerkammerrecht auszugehen ist³⁾. Es bedarf auch keiner Erörterung darüber, daß die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sind, denn jedenfalls besteht gemäß Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung dieser Gesetzesmaterie.

2. Die Zuständigkeit der Länder

Bestehen somit keine kompetenzrechtlichen Bedenken gegen den Erlass eines "Bundesarbeitnehmerkammergesetzes", so bedarf

- 1) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Art. 74 Anm. XXV 2 a; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 74 Anm. 78; Thieme, S. 10 f.; Zacher, Arbeitskammern S. 47.
- 2) Vgl. BVerwGE 23, 305; Lerche, Arbeitskammer, S. 4; Art. 74 Nr. 3 GG ist hier nicht einschlägig, da unter Vereinsrecht i. S. dieser Vorschrift nicht öffentlich-rechtliche Zwangszusammenschlüsse zu verstehen sind (Hamann-Lenz, Art. 74 Anm. B 9).
- 3) Abzulehnen ist die Auffassung Galperins (RdA 1953 S. 7), die Errichtung von Arbeitnehmerkammern sei "Selbstorganisation" der Länder, zu deren Regelung diese ausschließlich zuständig seien.

es der näheren Prüfung, ob den Ländern die gesetzliche Regelung gewisser Teilbereiche des Rechts der Arbeitnehmerkammern nicht dadurch verwehrt ist, daß der Bund entweder auf diesen Gebieten die ausschließliche Gesetzgebung besitzt (Art. 71, 73 GG) oder durch eigene Regelungen auf dem Sektor der konkurrierenden Gesetzgebung ein legislatives Tätigwerden der Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG ausgeschlossen hat.

a) Einschränkung der Länderkompetenz durch die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

aa) Kammerzugehörigkeit von Bundesbediensteten

Art. 73 Nr. 8 GG normiert die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung für die Rechtsverhältnisse der Bundesbediensteten. Es erscheint deshalb zunächst so, als ob die Länder gehindert seien, die Zugehörigkeit dieses Personenkreises zu den Arbeitnehmerkammern durch Gesetz anzuordnen. Wie Galperin nachgewiesen hat, ist dies jedoch nicht der Fall¹⁾. Der Begriff des "Rechtsverhältnisses" in Art. 73 Nr. 8 GG ist zwar weit auszulegen²⁾; er bezeichnet aber immer nur die Dienstverhältnisse zum Bund oder zu bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts, die damit nur in ihrer sozialen Stellung als Arbeitgeber angesprochen sind. Art. 73 Nr. 8 GG schafft kein "ausschließlich bundesrechtliches Personalstatut"³⁾ und läßt somit das Recht der Länder

1) Galperin RdA 1953 S. 5 ff.; Zacher, Arbeitskammern S. 47 ff.

2) v. Mangoldt-Klein, Art. 73 Anm. XV 2 c; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 73 Rdnr. 111.

3) Zacher, Arbeitskammern S. 49.

unberührt, in konkurrierender Zuständigkeit die nicht dienstbezogenen Rechtsverhältnisse von Bundesbediensteten zu einer sozialständischen Kammer in einem Arbeitnehmerkammergesetz zu regeln.

bb) Kammerbeiträge als Einkommensteuer?

Die Arbeitnehmerkammern finanzieren sich durch Erhebung von Beiträgen, deren Höhe sich nach dem Einkommen des einzelnen Kammerzugehörigen bemisst. Es stellt sich somit die Frage, ob diese Geldleistungen wirklichh Beitragscharakter haben oder eine besondere Form der Einkommensteuer darstellen, deren Erhebung nur aufgrund eines Bundesgesetzes zulässig ist (Art. 105 Abs. 2 S. 2 GG).

Steuern sind nach § 1 RAO "einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für besondere Leistungen darstellen und von einem öffentlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft". Auf eine Definition des Beitragsbegriffes kann verzichtet werden, da jedenfalls dann ein Verstoß gegen Art. 105 Abs. 2 GG ausgeschlossen ist, wenn den "Beiträgen" zu den Arbeitnehmerkammern eines der obengenannten Kriterien fehlt. Gerade das ist hier der Fall, da sie eine "Gegenleistung für besondere Leistungen" darstellen. Die Rechtslage ist hinsichtlich der Arbeitnehmerkammern nicht anders als bei den Industrie- und Handelskammern sowie den übrigen berufsständischen Kammern¹⁾. Hier

1) Thieme, S. 11 ff.; Zacher, Arbeitskammern, S. 49 f.. Die durchaus h. M. sieht in den Beiträgen zu den Industrie- und Handelskammern keine Steuern; vgl. Heyen, DVBl 1956 S. 288 ff.; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, I S. 69, 220; Kühn, Abgabenordnung, 9. Aufl. Stuttgart 1968, § 1 Anm. 2 e; Bühler-Strickrodt I/1 S. 58; Klein, DVBl 1959, S. 315 ff.; OVG Münster, DVBl 1960, S. 71 f.; a. A. Vogel, DVBl 1958, S. 491 ff.

wie dort besteht die Gegenleistung in der allgemeinen Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der Kammerzugehörigen nach innen und außen. Der Kammerbeitrag ist "Entgelt eines präsumtiven Vorteils und potentiell Ausgleich eines effektiven Vorteils"¹⁾. Er stellt somit im Gegensatz zur Steuer eine "Beteiligung von Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung" dar²⁾.

b) Einschränkung der Länderkompetenz durch konkurrierende Gesetzgebung des Bundes

Art. 72 Abs. 1 GG verbietet es dem Landesgesetzgeber, den Arbeitnehmerkammern Aufgaben aus dem Bereich des Art. 74 GG zuzuweisen, die bereits durch Bundesgesetz abschließend geregelt worden sind. Deshalb soll das geltende und geplante Recht der Arbeitnehmerkammern daraufhin untersucht werden, inwieweit es sich auf Gebiete erstreckt, deren gesetzliche Regelung den Ländern verwehrt ist.

Von den einzelnen Positionen des Art. 74 GG kommen Nr. 11 ("Recht der Wirtschaft") und Nr. 12 ("Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung und der Arbeitsvermittlung") in Betracht.

aa) Berufliche Bildung

Soweit die Kammern auf dem Gebiete des Bildungswesens tätig werden, steht dem keine bundesgesetzliche Regelung entgegen³⁾. Zum "Recht der Wirtschaft" i. S. d. Art. 74

1) Zacher, Arbeitskammern, S. 50.

2) Vgl. Mattern, BB 1970, S. 1405; BVerfGE 9, 297; 7, 254 f.

3) A. A. wohl Kittner (AuR 1970 S. 225 ff.), der eine Zuständigkeit der Arbeitnehmerkammern auf dem Gebiet der Berufsausbildung für "außerordentlich zweifelhaft" hält.

Nr. 11 GG zählt zwar auch das Recht der Berufsausbildung¹⁾; weder im Berufsbildungsgesetz noch im Arbeitsförderungsgesetz sind jedoch Vorschriften enthalten, die den Kreis der Träger berufsbildender Einrichtungen näher bezeichnen - geschweige denn abschließend regeln.

Das Berufsbildungsgesetz enthält nur Vorschriften über Grundlagen, Inhalte und Methoden des Bildungswesens, nicht aber Bestimmungen über die Zuständigkeit zur Durchführung der berufsbildenden Maßnahmen²⁾. Diese sind auch nicht mittelbar dadurch getroffen worden, daß gemäß §§ 50 ff. BerBildG die Ausschüsse für Berufsbildung mit Vertretern jener im einzelnen aufgeführten Körperschaften und Vereinigungen zu besetzen sind, die herkömmlicherweise selbst Einrichtungen zur Berufsbildung unterhalten. Gerade aus den Aufgaben, die das Gesetz diesen Ausschüssen zuweist, wie auch aus der ganzen sonstigen Struktur des Berufsbildungsgesetzes, geht hervor, daß darin das "wie", nicht aber das "durch wen" der Berufsbildung geklärt werden sollte. Es ist auch kaum anzunehmen, daß der Gesetzgeber einen so weitreichenden Schritt wie die Konzentration des beruflichen Bildungswesens auf einige, wenige Träger vollzogen hätte, ohne ihm in einer gesonderten Bestimmung - und nicht nur in den Vorschriften über die Ausschußbildung - Ausdruck zu verleihen³⁾.

Einen Anhaltspunkt für die bildungspolitischen Vorstellungen des Gesetzgebers hinsichtlich der Trägerschaft liefert der später gestrichene § 51 des Regierungsentwurfs

1) v. Mangoldt-Klein, Art. 74 Anm. XIX 2 d; BVerwGE 4, 51 ff., 53, 54.

2) Vgl. Schmidt, BB 1969, S. 959.

3) Diese Auffassung wird durch eine Äußerung des Bundestagsausschusses für Arbeit bestätigt, wonach jene Träger der beruflichen Bildung, die gemäß § 56 BerBildG ihre Vertreter in die Landesausschüsse entsenden, nur als die für die außerschulische Bildung in erster Linie Verantwortlichen anzusehen sind (BT-Drucksache V/Nr. 4260).

zum Arbeitsförderungsgesetz, der nur eine enumerative Aufzählung förderungswürdiger Träger der Berufsbildung enthielt und von einer ausdrücklichen Einbeziehung der Arbeitnehmerkammern deshalb absah, weil er keine abschließende Festlegung der Zuständigkeit einzelnen Institutionen und Vereinigungen zur Durchführung der Berufsbildung treffen wollte¹⁾.

Die Zuständigkeit der Arbeitnehmerkammern zur Durchführung der Berufsbildung kann auch nicht mit dem Hinweis in Frage gestellt werden, die Finanzierung berufsbildender Aktivitäten dürfe lediglich durch die Bundesanstalt für Arbeit, nicht aber über sonstige Pflichtabgaben der Arbeitnehmer erfolgen. Auf jeden Fall aber müßten die Mittel von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht werden²⁾. Bei dieser Argumentation stößt zunächst die enge Koppelung der finanziellen Trägerschaft mit der organisatorischen Zuständigkeit auf Bedenken. Es ist sehr wohl eine Arbeitnehmerkammer denkbar, die ihren Bildungshaushalt nicht durch Zwangsbeiträge, sondern allein durch die vereinnahmten Unterrichtsentgelte finanziert. Aus dem Arbeitsförderungsgesetz geht auch nicht hervor, daß Beiträge zur Berufsbildung immer nur von Arbeitnehmern u n d Arbeitgebern zu leisten sind. Wäre dies der Fall, so müßten eine Reihe von berufsbildenden Einrichtungen der Wirtschaftskammern und der Unternehmer wegen der fehlenden finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer geschlossen werden, was wohl kaum im Sinne

1) BT-Drucksache V/Nr. 2291; vgl. hierzu Schieckel, Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, § 50 Anm. 1; Weber-Paul, Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, § 50 Anm. 6, 1. Abschnitt, § 3 (I) 1. Im übrigen hat der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit am 31. 10. 1969 in § 3 Abs. 1 S. 1 der "Anordnung über die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung" (ANBA 1970 Heft 2 S. 81) die Förderungsfähigkeit der Arbeitnehmerkammern ausdrücklich festgestellt.

2) So Kittner, AuR 1970, S. 232.

des Arbeitsförderungsgesetzes liegen dürfte.

Diese Erwägungen zeigen, daß nicht nur formale Argumentation zu der Erkenntnis führt, das Arbeitsförderungsgesetz habe eine Regelung für die Finanzierung berufsbildender Maßnahmen lediglich insoweit getroffen, als sie durch die Bundesanstalt für Arbeit erfolgt. Da also auch von hierher eine erschöpfende Normierung der Trägerschaft von Einrichtungen zur Berufsbildung durch den Bundesgesetzgeber nicht hergeleitet werden kann, bleibt dieser Raum für konkurrierende landesgesetzliche Regelungen offen.

bb) Tarifvertrags-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungswesen

Auf dem Bereich des Tarifvertrags-, Personalvertretungs- und Betriebsverfassungsrechts kann es nicht zu konkurrierenden Zuständigkeiten kommen, da er nicht Gegenstand der Kammertätigkeit ist und es nach den Entwürfen auch nicht werden soll. Er knüpft an das Zweckgefüge des einzelnen Beschäftigungsverhältnisses an und erfaßt nicht - wie die Arbeitnehmerkammern - "die gesamte Person des Arbeitnehmers in der Vielfalt der Belange"¹⁾. Der Regelungsgegenstand des TVG, BetrVerfG und des PVG unterscheidet sich also grundsätzlich von jenem der Arbeitnehmerkammerngesetzte.

cc) Arbeitsberatung

Lerche ist in seinem Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer bayerischen Arbeitnehmerkammer der Frage nachgegangen, ob das Arbeitsförderungsgesetz eine erschöpfende Regelung der Arbeitsberatung enthält und somit diesen Gegen-

1) Großmann, S. 23.

stand gemäß Art. 74 Nr. 12 GG der Kompetenz der Länder entzieht¹⁾. Sein negativer Befund stützt sich auf die Erkenntnis, daß der in § 4 AFG gebrauchte Begriff der Arbeitsvermittlung nicht die Arbeitsberatung einschließe. Selbst wenn man dieser Auffassung nicht folge, sei die Arbeitsberatung durch Arbeitnehmerkammern gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 1 AFG vom Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit ausgenommen und deshalb einer landesgesetzlichen Regelung zugänglich. Diese Kompetenzfrage kann jedoch offenbleiben, da die Arbeitsberatung weder nach den bestehenden Arbeitnehmerkammergesetzen und der Praxis der Kammern in Bremen und dem Saarland noch nach den vorliegenden Entwürfen Aufgabe der Arbeitnehmerkammern ist bzw. werden soll.

III. Die materielle Verfassungsmäßigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern

Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern könnte in erster Linie das Subsidiaritätsprinzip, das Grundrecht der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG), den Gleichheitssatz (Art. 3 GG) oder das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) verstoßen. Des weiteren wäre denkbar, daß damit auch die Freiheit der Berufswahl und -ausübung (Art. 12 GG) unzulässig eingeschränkt und die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) verletzt würde.

1. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip bezeichnet einen Zuständigkeitsgrundsatz, wonach die umfassende Gemeinschaft erst dann ver-

1) Lerche, Arbeitskammer, S. 5 ff.

antwortlich wird, wenn die Kräfte des ursprünglichen Zuständigkeitsträgers für die Bewältigung der Aufgabe nicht ausreichen. Auf die Arbeitnehmerkammern angewandt würde das bedeuten, daß ihre Errichtung mit dem Subsidiaritätsprinzip kollidieren könnte, wenn und soweit deren Funktionen bereits in zufriedenstellender Weise von privaten Organisationen - insbesondere den Gewerkschaften - wahrgenommen würden¹⁾.

a) Die fehlende Rechtssatzqualität des Subsidiaritätsprinzips

Dem Subsidiaritätsprinzip kann im Rahmen dieser Untersuchung nur dann eine Bedeutung zukommen, wenn es nicht nur einen gesellschaftspolitischen Grundsatz bezeichnet²⁾, sondern sich als ein Prinzip des aktuellen Verfassungsrechts nachweisen läßt. Die Führung dieses Nachweises ist wiederholt versucht worden³⁾; sie stieß jedoch bei der Mehrheit des Schrifttums auf Ablehnung⁴⁾.

Zweifellos sind im Grundgesetz Regelungen enthalten, die als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips angesehen werden können. Derartige Konkretisierungen finden sich etwa in den Artikeln 1, 6 Abs. 1, 9, 24, 28 Abs. 2 und 79 Abs. 3⁵⁾. Für die Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips läßt sich hieraus jedoch nichts entnehmen, da diese Einzelbestimmungen ohne den Rückgriff auf die allgemeinen Grund-

1) Einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip verneinen: Großmann, Arbeitnehmerkammern, S. 145 ff.; Lerche, Arbeitnehmerkammer, S. 14 ff.; Thieme, S. 12 ff.; Zacher, Arbeitskammern, S. 45 ff.; so auch BVerwGE 23, 306 f.; a. A. Gass, DÖV 1960, S. 781.

2) Vgl. hierzu die kritischen Anmerkungen von Zimmermann, S. 8 m. N.

3) Dürig, JZ 1953, S. 193; Isensee; Korte, VerwArch 61, S. 3 ff.; Zuck.

4) Evers, DVBl 1969, S. 758 f.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 772 ff.; so auch BVerwGE 23, S. 306 f.; Lerche, Arbeitskammer, S. 16 ff.; ders., Sozialhilfe, S. 26; Thieme, S. 12 ff.; Zacher, Freiheit und Gleichheit, S. 78.

5) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Rdnr. 53.

ideen der Verfassung sowohl dem Analogie- als auch dem Umkehrschluß offenstehen¹⁾.

Im Rekurs auf allgemeine Verfassungsgrundsätze werden das Rechtsstaatsprinzip²⁾, der Sozialstaatsgedanke³⁾, ein dem Grundgesetz angeblich innewohnendes Menschenbild⁴⁾ sowie das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit⁵⁾ für den Nachweis in Anspruch genommen, das Subsidiaritätsprinzip sei ein verbindlicher Satz des Verfassungsrechts. Letztlich handelt es sich dabei aber um den Versuch, der Verfassung ein "Gedankensystem zu unterscheiden", das den Intentionen der Grundgesetzgeber erkennbar nicht zugrunde gelegen hat⁶⁾. Vielmehr lehnte es der Verfassungsausschuß von Herrenchiemsee ausdrücklich ab, das Subsidiaritätsprinzip im Grundgesetz zu verankern⁷⁾.

Schließlich resultieren erhebliche Bedenken aus der unüberwindlichen Schwierigkeit, diesem Prinzip im Einzelfall Konturen zu verleihen, wie am Beispiel der Arbeitnehmerkammern sichtbar wird. Das Subsidiaritätsprinzip ist zu "diffus", als daß ihm eine Ordnungsfunktion zukommen könnte. Es birgt im Gegenteil die Gefahr der Auflösung der inneren Ordnung des Gemeinwesens und der schrittweisen Demontage staatlicher Autorität in sich⁸⁾.

1) Herzog, Der Staat 2, S. 412.

2) Menger, DVBl 1960, S. 299; Zuck, S. 133.

3) Menger, DVBl 1960, S. 299; dagegen Zacher (Freiheit und Gleichheit S. 82): "Das Subsidiaritätsprinzip ist kein Strukturelement des sozialen Rechtsstaates."

4) Ballerstedt, S. 56.

5) v. Jacobs, S. 59.

6) Herzog, Der Staat 2, S. 415; Lerche, Arbeitskammer, S. 17: "Der ideologieneutrale Zug der westdeutschen Verfassung... verbietet es, das Grundgesetz ohne klare Anhaltspunkte auf eine allgemeine Subsidiaritäts-Ideologie zu fixieren". Zum Ideologiegehalt des Subsidiaritätsbegriffes vgl. Rendtorff, Der Staat 1. S. 403 ff. (insbes. S. 426 ff.).

7) Vgl. Maunz, S. 65; Zacher, Freiheit und Gleichheit, S. 81.

8) Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 274 f.; Herzog, Der Staat 2, S. 420 f.

b) Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Arbeitnehmerkammern

Die Unschärfe des Subsidiaritätsprinzips muß das Unterfangen, die Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern an ihnen zu messen, von vornherein zum Scheitern verurteilen.

So wäre etwa eine "Bundesarbeitnehmerkammer" bzw. ein "Deutscher Arbeitnehmerkammertag" gegenüber DGB, DAG oder anderen Arbeitnehmervereinigungen infolge der höheren Mitgliederzahlen als "größere Einheit" anzusehen¹⁾; nicht so die Kammern auf Länderebene - es sei denn, man vergleiche sie mit den gewerkschaftlichen Landesbezirken, was wiederum problematisch ist, da es nicht angehen kann, einen größeren Verband durch Aufspaltung in kleinere Teileinheiten nach Belieben "subsidiaritätsfest" zu machen.

Es stellt sich sogleich die Frage nach den Anforderungen, die an den Unterverband einer größeren Einheit gestellt werden müssen, um ihn vergleichend in die Subsidiaritätserwägungen einbeziehen zu dürfen. Diese Kriterien müßten vorwiegend materieller Natur sein. Ansonsten wäre es dem Staat theoretisch möglich, die Größe der sozialen Gemeinschaften durch weitgehende Dezentralisierung der Verwaltung nach Belieben zu "unterbieten". Die faktische Unmöglichkeit, konstituierende sachliche Merkmale der Gemeinschaften zu formulieren, zeigt einmal mehr den verschwommenen Charakter des Subsidiaritätsprinzips.

1) Über die Eigenschaft als "größere" oder "kleinere" Gemeinschaft soll nach dem Subsidiaritätsprinzip die Zahl der in einer Gruppe zusammengeschlossenen Menschen entscheiden (vgl. Herzog, Der Staat 2, S. 402 und Die Kritik von Thieme, S. 14). Zacher bezeichnet die dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegende Unterscheidung von "engerem" und "weiterem" Verband als "graphischen Ästhetizismus" (Freiheit und Gleichheit, S. 74).

Er äußert sich auch, wenn es gilt, zu entscheiden, ob die Kräfte der kleineren Einheit zur wirksamen Interessenverfolgung ausreichen oder nicht¹⁾. Jedenfalls aber ist für eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur dort Raum, wo die konkurrierenden Gemeinschaften gleiche Funktionen wahrnehmen. Soweit es sich um interessenvertretende Tätigkeit nach außen handelt, sind die Aufgabenbereiche von Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften wegen der unterschiedlichen Mitgliederstruktur jedoch funktionell nicht vergleichbar. Auch dort, wo die Gewerkschaften vorgeben, den Arbeitnehmerstandpunkt schlechthin zu vertreten - etwa in staatlichen Beiräten oder der Sozialversicherung - fehlt ihnen dazu, wie oben festgestellt, die demokratische Legitimation. Die gesamte interessenvertretende Tätigkeit der Gewerkschaften im Außenbereich ist also einer Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht zugänglich²⁾. Das gleiche gilt grundsätzlich für den Innensektor, weil die gewerkschaftlichen Leistungen hier - im Gegensatz zu denen der Arbeitnehmerkammern - von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur dem organisierten Mitglied, nicht aber dem Außenseiter zugute kommen. Das gilt insbesondere für die Beratung in Rechtsangelegenheiten. Raum für eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bliebe auf dem Innenfeld allenfalls dort, wo eine Kompetenzüberlagerung insoweit stattfindet, als die Arbeitnehmerkammern Leistungen für Gewerkschaftsmitglieder erbringen³⁾.

Aber selbst wenn man in weitestgehender Auslegung des Prinzips größere Bereiche vindizieren wollte, auf denen die

1) Vgl. Zacher, Freiheit und Gleichheit, S. 74.

2) A. A. Lerche (Arbeitskammer, S. 22), der hier Funktionen-homogenität annimmt.

3) Vgl. Lerche, Arbeitskammer, S. 23.

Gewerkschaften gegenüber den Arbeitnehmerkammern die Vorhand haben, so wäre dies nur dann relevant, wenn die freiwillig übernommenen Aufgaben von den Arbeitnehmerorganisationen auch hinreichend effizient erfüllt würden. Daß dem nicht so ist - infolge der permanenten Finanzschwäche der größten dieser Verbände - wurde bereits dargelegt. Der Wille zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Aufgaben allein kann aber angesichts der fehlenden Mittel zu ihrer Durchführung nicht gegen eine Übernahme der Funktionen durch die größere Einheit geltend gemacht werden¹⁾.

Schließlich bedarf auch der Umstand einer Würdigung, daß die Gesetze zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern den Gewerkschaften keine Tätigkeiten entziehen, sondern daß die Kammern allenfalls in Konkurrenz zu ihnen treten. Daraus kann aber nicht ohne weiteres der Schluß gezogen werden, Subsidiaritätserwägungen hätten von vornherein außer Betracht zu bleiben. Soweit man ihnen Raum gäbe, sprächen sie teilweise sogar für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit von Arbeitnehmerkammergesetzen, weil diese, wie zum Beispiel in § 1 Abs. 2 SaarlArbKG, ausdrücklich die unterstützende - also "subsidiäre" - Funktion der Arbeitnehmerkammern gegenüber den Gewerkschaften normierten. Dem Subsidiaritätsprinzip kann nur dann aktuelle Geltung verschafft werden, wenn es auch das Verbot umschließt, der kleineren sozialen Einheit "unrechte Hilfe" aufzudrängen²⁾. Ansonsten stünden seiner Aushöhlung Tür und Tor offen. Auch hier zeigen sich wieder die Schwierigkeiten, das Subsidiaritätsprinzip in concreto zu fixieren.

1) A. A. Krüger (Allgemeine Staatslehre, S. 773), der befürchtet, der Staat könne sonst zum Lückenbüßer der Indolenz seiner Bürger werden. Diese Gefahr hängt dem Subsidiaritätsprinzip allgemein an. Sie besteht erst recht, wenn man bereits die subjektive Bereitschaft der kleineren Einheit zur Aufgabenübernahme für seine Anwendung genügen läßt.

2) Vgl. Lerche, Arbeitskammer, S. 26.

Eine Rückbesinnung auf seinen Schutzzweck, der wohl hauptsächlich in der Gewährleistung des individuellen Selbstbestimmungsrechts zu sehen ist, eröffnet im Hinblick auf die Arbeitnehmerkammern eine weitere Perspektive: Es ist sehr wohl denkbar, daß Arbeitnehmerkammern ein besseres Mittel zur Entfaltung und Vervollkommnung der Persönlichkeit des Arbeitnehmers darstellen und somit mehr "Personennähe"¹⁾ vermitteln als der jetzige Zustand einer außerordentlich lückenhaften Arbeitnehmerinteressenvertretung. Die geplanten Kammern ermöglichen dem einzelnen Arbeitnehmer - ob organisiert oder gewerkschaftlich ungebunden - bei vergleichbar geringem persönlichen Zwang ein wesentlich gesteigertes Maß von Teilhabe an der staatlichen Willensbildung. Sieht man - wie hier - den Schutzzweck des Subsidiaritätsprinzips in der Gewährleistung individueller Entfaltungschancen, so würden Arbeitnehmerkammern nicht nur nicht gegen dieses Prinzip verstoßen, sondern ihm im Gegenteil sogar zu seiner Entfaltung verhelfen²⁾.

2. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

a) Kollektiver Gehalt des Art. 9 GG

aa) Vereinigungsfreiheit

Art. 9 Abs. 1 GG verbürgt als individuelles Freiheitsrecht dem einzelnen das Recht zum Zusammenschluß in

1) Das Kriterium der "Personennähe" dient der katholischen Soziallehre als entscheidendes Abgrenzungskriterium bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Herzog, Der Staat 2, S. 404 Fußn. 18 m. N.).

2) Evers (DVBl 1969 S. 759) stellt zutreffend fest, daß der abstrakte Befund einer Untersuchung des Grundgesetzes auf die darin enthaltene Sicherung der Freiheitsrechte hin "eher für die Gewähr der Freiheitlichkeit durch die staatliche als durch die gesellschaftliche Einrichtung spricht" und sich deshalb "ein Vorrangprinzip zugunsten der gesellschaftlichen Kräfte weder aus der objektiven rechtlichen Ordnung noch aus den Grundrechten ableiten" lasse.

Vereinen und Gesellschaften. Darüber hinaus schützt dieses Grundrecht in Form einer Einrichtungsgarantie die Vereine und Gesellschaften als Erscheinungsformen des sozialen Lebens¹⁾. Es ist dem Staat verwehrt, für jeden denkbaren Zweck eine Körperschaft zu gründen und so zu gestalten, daß der freien Initiative zur Vereinsbildung kein Raum mehr bleibt²⁾. Ein prinzipiell freiheitliches Vereinswesen muß erhalten bleiben. Hierfür bildet die Errichtung von Arbeitnehmerkammern keine Gefahr - unbeschadet der Tatsache, daß hierdurch der größte Teil der Bevölkerung zwangskorporiert wird³⁾. Die gemeinschaftliche Wahrnehmung partieller Interessen in frei gegründeten Vereinen bleibt nach wie vor in das Belieben des einzelnen gestellt. Soweit Auswirkungen auf das Gewerkschaftswesen in Rede stehen, geht Art. 9 Abs. 3 GG als speziellere Verfassungsnorm der Bestimmung über die allgemeine Vereinigungsfreiheit vor.

bb) Koalitionsfreiheit

Art. 9 Abs. 3 GG hat - wie Art. 9 Abs. 1 GG - den Charakter eines Doppelgrundrechts⁴⁾. Diese Vorschrift schützt nicht nur das Recht des einzelnen Bürgers, sich zu Koalitionen zusammenzuschließen, sondern auch die Koalitionen als solche⁵⁾. Der Schutz beschränkt sich nicht auf eine Bestandsgarantie der Koalitionen; vielmehr ist, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont hat, die durch

1) Föflein, S. 429.

2) So zutreffend Thieme (S. 24), der hier jedoch zu Unrecht und im Widerspruch zu seiner eigenen Begriffsbestimmung die negative Vereinigungsfreiheit für tangiert hält.

3) Lerche, Arbeitskammer S. 65; Zacher, Arbeitskammern S. 30. Die Einrichtungsgarantie eines freien Vereinswesens ist nicht schon dann berührt, wenn der Staat Zwangsverbände schafft, die keinem öffentlichen Zweck dienen (so Thieme, S. 25), sondern erst, wenn dadurch der Spielraum freier Vereinsbildung zu sehr eingeengt wird.

4) Biedenkopf, Koalitionsfreiheit, S. 88; Galperin, AuR 1965, S. 1; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II, S. 381; v. Mangoldt-Klein, Art. 9 Anm. V 3; Richardi, S. 77.

5) BVerfGE 4, 101 f.; 106.

Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsfreiheit nur dann sinnvoll, "wenn die Rechtsordnung den Koalitionen die Möglichkeit gibt, durch spezifisch koalitionsgemäße Betätigung die in Art. 9 Abs. 3 GG genannten Zwecke zu verfolgen"¹⁾.

Würden Arbeitnehmerkammern den Koalitionen diese Entfaltungschance nehmen, so widerspräche das dem Kollektivschutzgehalt des Art. 9 Abs. 3 GG. Ein solcher Verstoß ist in zweierlei Hinsicht denkbar, Er kann zum einen darin bestehen, daß gewisse grundrechtlich geschützte Funktionen der Koalitionen neben diesen von den Arbeitnehmerkammern wahrgenommen werden mit der Folge, daß dadurch die Koalitionsfreiheit auf diesen Einzelbereichen in unzulässiger Weise eingeschränkt wird. Außerdem ist eine Verletzung des Art. 9 Abs. 3 GG insofern denkbar, als durch Errichtung und Aktivität der Arbeitnehmerkammern die Funktionsfähigkeit der Koalitionen schlechthin berührt wird. Im Extremfall könnte hiermit gegen die Bestandsgarantie verstoßen werden. Das wäre etwa dann der Fall, wenn den Arbeitnehmern infolge der Pflichtzugehörigkeit bei den Kammern und deren umfassender Tätigkeit eine Mitgliedschaft bei den Gewerkschaften nicht mehr lohnend erschiene und diesen dadurch ihre Existenzgrundlage entzogen würde.

aaa) Betätigungsgarantie

Eine Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern auf Gebieten, die auch die Gewerkschaften als ihr Aufgabenfeld betrachten, verstößt gegen Art. 9 Abs. 3 GG, wenn diese Funktionen vom Schutzbereich der Verfassungsnorm umfaßt

1) BVerfGE 17, 333; 16, 26; 20, 319 f.. Es handelt sich hierbei nicht um eine "institutionelle Garantie" entspr. der Begriffsbildung von Carl Schmidt (HBdDStR 1932 Bd. 1 S. 595 f.), sondern nur um Institutsgarantien, da die Koalitionen keine öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sind (vgl. Scheuner, S. 93; a. A. Schnorr, Kollektivmacht, S. 234).

werden und aus der Konkurrenzsituation zwischen Arbeitnehmerkammern und Gewerkschaften eine Verdrängung der letzteren aus ihrem Funktionsbereich erfolgt. Die Parallelität der Aufgabenwahrnehmung allein vermag jedoch noch keinen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 GG zu indizieren, da die Koalitionsfreiheit keine Monopolstellung garantiert¹⁾.

Auf welchen Gebieten sich die Funktionsbereiche der Kammern und Gewerkschaften überschneiden, wurde oben bereits dargetan²⁾. Ob sich die Gewerkschaften gegenüber der Zuweisung von solchen Aufgaben an die Kammern, die sie selbst bereits wahrnehmen, auf Art. 9 Abs. 3 GG berufen können, hängt davon ab, wie weit der Schutzbereich dieser Vorschrift ausgedehnt wird.

Hierbei kann es sich, da Art. 9 Abs. 3 GG nicht unter einem Gesetzesvorbehalt steht, nur darum handeln, den Gehalt dieser Norm durch Festlegung der "immanenten Gewährleistungsschranken" auszuloten³⁾. Die Zuhilfenahme des Schrankenbegriffs darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es nach den Gesetzen der Logik "keine Schranken der Grundrechtsbestimmungen, sondern nur Begriffe derselben" geben kann⁴⁾. Das bedeutet für Art. 9 Abs. 3 GG, daß dessen Schutzbereich nicht von abgestufter Intensität und unterschiedlicher Einschränkungbarkeit ist, sondern einschichtig und klar umrissen, wenn auch gewissen Wandlungen unterworfen. Insbesondere lassen sich inner-

1) Lerche, Arbeitskammer, S. 53; Großmann, Arbeitnehmerkammern, S. 72; a. A. Gass, DÖV 1960, S. 783: "Maßgebend ist allein, daß sich eine Überschneidung der Funktionsbereiche der Arbeitnehmerkammern und der Gewerkschaften aus dem Wortlaut der Errichtungsgesetze einerseits und der gewerkschaftlichen Satzungen andererseits ergibt".

2) S. o. S. 79 ff.

3) v. Mangoldt-Klein, Bd. I, Vorbem. B XV S. 120 f.; Säcker, S. 55 ff.; Schwendy, S. 93.

4) v. Mangoldt-Klein, a. a. O. S. 120.

halb dieser Verfassungsnorm nicht etwa Kernbereich und Grundrechtshof unterscheiden. Soweit das Bundesverfassungsgericht von einem "Kernbereich" spricht¹⁾, kann damit also nur der Norminhalt des Art. 9 Abs. 3 GG schlechthin gemeint sein. Wenn Lerche in seiner Untersuchung über die Verfassungsmäßigkeit von Arbeitnehmerkammern innerhalb der Betätigungsgarantie zwischen "koalitionsunerlässlicher", "koalitionstypischer" und "koalitionsmäßiger" Betätigung unterscheidet, zudem noch von einer "Substanz" des koalitionsunerlässlichen Bereichs spricht und an die Dreifachschichtung des Grundrechts die Folge unterschiedlicher Einschränkung knüpft²⁾, so bedeutet dies eine Relativierung des Art. 9 Abs. 3 GG, die im Schrankensystem des Grundgesetzes wohl keine Stütze findet. Damit soll nicht die Zulässigkeit einer begrenzten Rezeption der Sozialordnung durch Art. 9 Abs. 3 GG infrage gestellt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht wiederholt eine dem sozialen Leben entsprechende Konkretisierung der Grundrechte aus Unterverfassungsrecht vorgenommen³⁾. Dies darf jedoch nur dazu dienen, in fortlaufender Überprüfung der Grundrechtsgeltung die Trennlinie auszumachen, von wo an der sozialen Wirklichkeit Verfassungsrecht nicht mehr korrespondiert.

Nach dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 GG genießt den Schutz dieser Verfassungsnorm nur jene gewerkschaftliche Tätigkeit, die der "Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" dient. In Anlehnung an die Terminologie des

1) Erstmalig in BVerfGE 4, 106.

2) Lerche, Arbeitskammer, S. 41 ff.

3) Vgl. die von Graf v. Pestalozza (Der Staat 2, S. 440 ff.) angeführten Beispiele.

Bundesverfassungsgerichts kann diese als "spezifisch koalitionsmäßig" bezeichnet werden. Unter Arbeitsbedingungen versteht Wernicke¹⁾ "in erster Linie alles das, was tarifvertraglich geregelt werden kann", während Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen "die Sammelbezeichnung für alle arbeitsrechtlich-sozialpolitischen Interessen der Koalitionen" darstellen. Zur gleichen Begriffsbestimmung kommt Nipperdey, der betont, daß hierzu auch die öffentlich-rechtlichen Befugnisse der Koalitionen zu rechnen seien²⁾. Nikisch sieht als Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ganz allgemein die "wirtschaftliche Stellung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern" an³⁾. Nach der differenzierenden Auffassung von Münchs⁴⁾ sind Arbeitsbedingungen solche Bedingungen, die sich unmittelbar auf das Arbeitsverhältnis beziehen, während Wirtschaftsbedingungen darüber hinaus auch allgemeine wirtschafts- und sozialpolitische Verhältnisse umfassen.

Betrachtet man nur die Qualität der oben aufgeführten konkurrierenden Aufgaben von Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern und nicht die Art ihrer Wahrnehmung, so kann festgestellt werden, daß sie wenigstens mit "Wahrung und Förderung der Wirtschaftsbedingungen" zu umreißen sind⁵⁾;

1) BK, Art. 9, S. 9.

2) Hueck-Nipperdey, I, S. 103.

3) Nikisch, II, S. 4.

4) BK Art. 9, Rdnr. 122.

5) Zu einem anderen Ergebnis kommt man bei Zugrundelegung der ForsthoFFschen Ansicht, wonach Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mit Lohn- und Arbeitsbedingungen gleichzusetzen sind (BB 1965 S. 385 f.); vgl. hierzu die Kritik von Biedenkopf in Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, Gutachten, 1966, S. 139, 156. Die eigenständige Bedeutung des Begriffs "Wirtschaftsbedingungen" verkennt auch Thieme (a.a.O. S. 32), der in seiner Untersuchung zur Verfassungsmäßigkeit der saarländischen Arbeitskammer lakonisch feststellt: "In diesem Zusammenhang interessieren nur die Arbeitsbedingungen".

denn zweifellos berühren die Interessenvertretung gegenüber Parlament und Regierung, die Mitwirkung in den Sozialversicherungsträgern, die Vorschlagsrechte bei der Berufung der Arbeits- und Sozialrichter sowie Rechtsberatung, Berufsausbildung und sozialrechtliche Schulung die wirtschafts- und sozialpolitischen Verhältnisse der Arbeitnehmer.

Dennoch muß ein Schutz dieser Tätigkeiten durch Art. 9 Abs. 3 GG dann scheitern, wenn diese Verfassungsnorm eine Gewährleistung nur insoweit enthält, als "die wechselseitigen Interessen im Verhältnis der Sozialpartner zueinander" infrage stehen¹⁾ und einer Gestaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer zugänglich sind²⁾. Wenn Wernicke³⁾ für Koalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG voraussetzt, daß sie den Koalitionszweck "abgesehen von einer Wahrung auch den öffentlichen Stellen gegenüber - einem bestimmten sozialen Faktor, nämlich ihrem sozialen Gegenspieler gegenüber, verfolgen", ist damit wohl nur gemeint, daß die Koalitionen nicht auf Funktionen im Spannungsfeld Arbeitgeber - Arbeitnehmer beschränkt sind, nicht aber, daß die überbetriebliche Interessenwahrnehmung von Art. 9 Abs. 3 GG umfaßt wird. Hingegen stellt Nipperdey eindeutig fest, die friedliche Wahrnehmung der Mitgliederinteressen gegenüber dem Staat sei ebenso geschützt wie die gegenüber dem sozialen Gegenspieler⁴⁾.

Er befindet sich damit in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht, das in seiner Entscheidung vom 26. Mai

1) v. Mangoldt-Klein, Art. 9 Anm. V 9; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, I, S. 199.

2) Vgl. Dietz, S. 422.

3) BK, Art. 9, S. 9.

4) Hueck-Nipperdey, II/1, S. 105.

1970¹⁾ ohne nähere Begründung den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG dahingehend interpretiert, er gewährleiste den Koalitionen die "freie Darstellung der in ihnen organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat". Eine Konkretisierung dieses Koalitionszwecks durch die Rechtsprechung ist bisher nicht erfolgt. In der zitierten allgemeinen Form aber beschreibt das Bundesverfassungsgericht nur ein aktives Statusrecht, das den Koalitionen - wie auch jeder anderen feststellbaren Personengesamtheit - schon in Art. 17 GG verbrieft wird.

Eine nähere Bestimmung wurde von Rüthers vorgenommen, der das "Wesen der Kerninstitute der sozialen Selbstverwaltung" durch Art. 9 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) gewährleistet sieht²⁾. Hierzu rechnet Rüthers auch die grundsätzliche Beteiligung der Koalitionen an der Arbeitsgerichtsbarkeit, der Sozialgerichtsbarkeit, der Arbeitsverwaltung und der Sozialversicherung³⁾.

Gegen eine solche Ausdehnung des Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 3 GG wurden Bedenken geltend gemacht. Auf die bedeutsamen praktischen Folgen macht Biedenkopf aufmerksam, indem er auf den erheblichen Vorsprung hinweist, den sich die Gewerkschaften gegenüber anderen Interessenverbänden sichern - sollten sie die oben genannten Privilegien genießen⁴⁾. Dietz stellt fest, daß sich in der historischen Entwicklung neben der Vereinsfreiheit eine besondere

1) BVerfGE 28, 295 (305) im Anschluß an BVerfGE 20, 56 (107).

2) Rüthers, Streik und Verfassung, S. 49 ff., 66 f.; so auch Hesse, S. 84; Schnorr, Öffentliches Vereinsrecht, S. 245; Hamann-Lenz, Art. 9 Anm. B 10; a. A. Säcker, S. 60; W. Weber, VdWRSt S. 146.

3) Rüthers, Information S. 38.

4) Biedenkopf, Koalitionsfreiheit S. 211.

Koalitionsfreiheit - aber keine "Berufsvereinigungsfreiheit" - ausgebildet habe¹⁾. Der historische Befund ist jedoch keinesfalls eindeutig. Sinzheimer und Nipperdey haben schon zur Zeit der Weimarer Republik eine restriktive "korrelative" Deutung des Art. 159 RV im Sinne der heute wohl herrschenden Auffassung abgelehnt²⁾. Für ihre Ansicht sprach, daß die Koalitionen vor und während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung als politische Vereine galten³⁾ und als solche die Mitgliederinteressen gegenüber dem Staat wahrnahmen. Dennoch muß festgestellt werden, "daß die Interessenvertretung in der sozialen Auseinandersetzung die eigentliche soziale Funktion ist, um derentwillen überhaupt der besondere Verfassungsschutz des Art. 9 Abs. 3 GG gegeben ist⁴⁾".

Diese teleologische Einschränkung des Schutzbereichs von Art. 9 Abs. 3 GG auf das Gegenseitigkeitsverhältnis erscheint auch aus einer anderen Erwägung gerechtfertigt: Die in Art. 9 Abs. 3 GG enthaltene Funktionsgarantie weist den Koalitionen außerordentliche Aufgaben und Befugnisse zur Gestaltung der allgemeinen Arbeitsbedingungen zu und hebt sie damit deutlich aus dem Kreis der sonstigen Vereinigungen im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG heraus⁵⁾.

1) Dietz, S. 421.

2) Sinzheimer, S. 73 f.; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. 2, 1. und 2. Aufl., 1929, S. 420.

3) Vgl. § 3 Reichsvereinsgesetz.

4) Scheuner, Koalitionsfreiheit, S. 53; Hamann-Lenz (Art. 9 Anm. B 8 d) stellen zwar fest, daß dem Grundgesetz "ein kontradiktorisches Verhältnis der sozialen Gegenspieler" vorschwebte, folgern daraus aber keine entsprechende Begrenzung des Schutzbereichs der Koalitionsfreiheit.

5) Garantiert sind nach h. M. der Kernbereich des Tarifvertragssystems (BVerfGE 4, 96 ff.), einer freien Verbandsschlichtung (Hueck-Nipperdey, II/1 S. 45) und der Koalitionsbetätigung im Personalvertretungswesen (BVerfGE 19, 303 ff.).

Diese Privilegierung war ohne den Einbau von Sicherungen in Form staatlicher Aufsichtsbefugnisse nur deshalb vertretbar, weil zu hoffen stand, daß sich aus den naturgemäß zumeist entgegengesetzten Bestrebungen der Sozialpartner eine gemeinwohlverträgliche Synthese entwickeln würde. Ein vergleichbarer dialektischer Prozeß spielt sich bei den hier infrage stehenden Mitwirkungsrechten der Gewerkschaften nur in Ansätzen ab. Keinesfalls hätte er eine bevorzugte verfassungsrechtliche Stellung der Koalitionen gegenüber den allgemeinen Vereinigungen gerechtfertigt. Es wäre nicht einzusehen, warum die Koalitionen bezüglich ihrer Mitwirkungsrechte im Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Kulturleben grundrechtlichen Schutz genießen sollten, nicht aber Verbände von Rentnern, Sparern usw.

Eine derartige Ausweitung koalitionsrechtlicher Befugnisse hätte außerdem eine erhebliche Beschränkung der Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers zur Folge: Wenn die Beteiligung der Koalitionen etwa an der Sozialversicherung oder Arbeitsrechtsprechung in ihrem Kern garantiert wäre, nähme an diesem Schutz zwangsläufig auch die Sozialversicherung und die Arbeitsgerichtsbarkeit in einer Art institutioneller Existenzgarantie teil¹⁾. So, wie der Staat gehalten ist, ein Tarifvertragssystem bereitzustellen, hätte er dann auch für ein Sozialversicherungs- und Arbeitsgerichtssystem zu sorgen, daß eine Mitwirkung der Koalitionen gestattet. Es wäre ihm aufgrund Art. 9 Abs. 3 GG theoretisch verwehrt, das Sozialversicherungswesen vollkommen in Eigenregie zu nehmen oder zur Gänze privaten Trägern zu überlassen. Entsprechende, von den Schöpfern des Grundgesetzes kaum gewollte

1) So Schnorr (Öffentliches Vereinsrecht, S. 24): "Dem Gesetzgeber ist es....verwehrt, die verfassungsrechtlich geschützte Einrichtung völlig zu beseitigen oder in ihrem Wesensgehalt anzutasten (Art. 19 Abs. 3 GG)".

Fesseln würden der Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers hinsichtlich der Normierung der Rechtsberatung und des Berufsbildungswesens angelegt. Auch diese Folge spricht dafür, nur die korrelative Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen als von Art. 9 Abs. 3 GG geschützt anzusehen. Soweit der Gesetzgeber die Koalitionen darüber hinaus an Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung beteiligt, handelt es sich um "para-konstitutionelle, durch einfaches Gesetz eingeräumte Funktionen, die von der Verfassung nicht gefordert, freilich auch nicht von ihr verboten werden"¹⁾. Aus Art. 9 Abs. 3 GG dürfen nur elementare Entscheidungen, nicht aber differenzierte Detaillösungen herausgelesen werden. Wenn Schnorr aus dem Hineinwachsen der Koalitionen in eine gesellschaftstragende Stellung und dem Sozialstaatsprinzip folgert, ihr völliges Übergehen durch den Staat bei der Gestaltlung der sozialen Ordnung werde deren Institutionalisierung nicht gerecht²⁾, so handelt es sich um eine gesellschaftspolitische Feststellung, der keine verfassungsrechtliche Relevanz zukommen kann; sollen doch die Arbeitnehmerkammern im Gegensatz zu den Gewerkschaften gerade dadurch, daß sie nicht nur den organisierten Teil der Arbeitnehmerschaft, sondern alle Arbeitnehmer an der staatlichen Sozialpolitik beteiligen, dazu beitragen, eine soziale Ordnung auf möglichst breiter und dem Gebot des Art. 20 Abs. 1 GG in besonderem Maße entsprechender Grundlage aufzurichten.

1) Säcker, S. 60; W. Weber, VdWRSt 6, S. 146 ff.

2) Vgl. Schnorr (Kollektivmacht, S. 244 Fußn. 41; ders., Öffentliches Vereinsrecht, S. 242 ff.), der sich mit seiner Auffassung, Art. 9 Abs. 3 GG garantiere in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG den Koalitionen eine Beteiligung an Verwaltung und Arbeitsrechtsprechung, zu Unrecht auf Nikisch (I S. 37, II S. 55 f.), Leibholz (WLStRL Nr. 24, S. 22) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 4, 101 ff.) beruft.

Ein Eingriff in die Betätigungsfreiheit der Koalitionen kann durch Errichtung von Arbeitnehmerkammern also schon deshalb nicht erfolgen, weil sich ihre Tätigkeit auf Gebieten entfaltet, die zwar von den Gewerkschaften auch für sich in Anspruch genommen werden, die aber nicht dem Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG unterliegen. Es erübrigt sich also eine Erörterung darüber, inwieweit gewerkschaftliche Aktivitäten dieser Art durch die Arbeitnehmerkammern tatsächlich beschränkt würden.

bbb) Bestandsgarantie

Die als faktische Voraussetzung für die Ausübung der individuellen Koalitionsfreiheit notwendige Existenz von Koalitionen wird in Art. 9 Abs. 3 GG in Form einer Bestandsgarantie objektiv gewährleistet. Für die Sicherung des Bestandes und die Erfüllung der den Koalitionen zugewiesenen Aufgaben ist die Werbung neuer Mitglieder unerlässlich. Also ist auch das Recht der Koalitionen auf Mitgliederwerbung in den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG mit einzubeziehen¹⁾. Art. 9 Abs. 3 GG verbietet nicht zielgerichtete Eingriffe, sondern auch indirekte Eingriffe privater- und staatlicherseits²⁾.

Ein solcher indirekter Eingriff von seiten des Staates könnte mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern verbunden sein. Hierdurch könnte die Funktionsfähigkeit der Gewerkschaften insofern beeinträchtigt werden, als ihnen da-

1) Vgl. BVerfGE 28, 295 ff.

2) Vgl. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II, S. 386; Lerche, Arbeitskammer, S. 44; v. Mangoldt-Klein, Art. 9 Anm. V 12; Wernicke, BK Art. 9 Anm. 3 h; a. A. Dietz (S. 458 Fußn. 146), der auf die Tendenz abstellt. Die Zugrundelegung dieser Auffassung würde nichts am Ergebnis ändern, da der Bestandsschutz, soweit er sich gegen den Staat richtet, schon aus Art. 9 Abs. 3 folgt.

mit unter Umständen die Chance genommen würde, Mitglieder zu werben und zu halten. Dies hätte eine Austrocknung der Gewerkschaften zur Folge, wenn den zwangskorporierten Arbeitnehmern eine Mitgliedschaft bei den frei gebildeten Koalitionen nicht mehr attraktiv erschiene, weil sie ihre Interessen durch die Arbeitnehmerkammern in zufriedenstellender Weise wahrgenommen sähen. Auch die doppelte Belastung durch Kammer- und Gewerkschaftsbeiträge könnte die Organisationsunwilligkeit verstärken.

Die hier aufgeworfenen Fragen liegen ausschließlich auf tatsächlichem Gebiet. Entscheidend ist also nicht, ob den Kammern ähnliche oder gleiche Aufgaben zugewiesen werden, wie sie die Gewerkschaften bereits wahrnehmen, sondern ob den Koalitionen in den Augen der Arbeitnehmer nach Errichtung der Arbeitnehmerkammern noch eine Existenzberechtigung zukommt. Lerche stellt zutreffend fest, daß eine anfänglich zulässige Arbeitnehmerkammer unzulässig werden könnte, "wenn sich nach dem jeweiligen Status des Arbeitsrechts der Gewerkschaftsangehörige im Hinblick auf die sonstigen Funktionen der Gewerkschaften nicht relevant besser gestellt sähe als der Außen-seiter"¹⁾. Wenn Fröhler konstatiert, daß Arbeitnehmerkammern gewisse Funktionen haben, die von den Gewerkschaften nicht wahrgenommen werden, so ist damit noch nichts bewiesen²⁾. Vielmehr kommt es auf die Wertung dieses Unterschiedes durch die Arbeitnehmer an. Das mutmaßliche Organisationsverhalten der Arbeitnehmer bei Errichtung von Arbeitnehmerkammern wurde oben bereits

1) Lerche, Arbeitskammer, S. 46.

2) Vgl. Fröhler, Arbeitskammern, S. 35; ähnlich: Großmann, S. 66 ff.

näher untersucht mit dem Ergebnis, daß aller Voraussicht nach ein nennenswerter Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften nicht zu erwarten steht¹⁾. Diese Erkenntnis rechtfertigt mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Annahme, daß mit der Existenz und Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern kein Eingriff in das korporative Daseinsrecht der Koalitionen verbunden sein wird.

b) Individueller Gehalt des Art. 9 GG

aa) Negative Vereinigungsfreiheit

Die Freiheit, Vereinigungen zu bilden, schließt nach herrschender Meinung auch das Recht ein, ihnen fernzubleiben²⁾. Die negative Vereinigungsfreiheit stellt sich somit als die Kehrseite der positiven dar. Auf die Zulässigkeit dieses Umkehrschlusses kommt es jedoch dann nicht an, wenn die Arbeitnehmerkammern gar nicht zu den Verbänden des Art. 9 Abs. 1 GG zählen.

Dies kann nicht bereits daraus geschlossen werden, daß es sich bei den Arbeitnehmerkammern um Repräsentativkörperschaften handelt, deren zugehörige Arbeitnehmer weit weniger intensiv mit der Kammer verknüpft sind als die Angehörigen einer mitgliedschaftlich organisierten Vereinigung, die selbst die Vertretungskörperschaft bilden und nicht auf die Wahl der Vertreter beschränkt sind³⁾. Art. 9

1) S. o. S. 105 ff.

2) BVerfGE 10, 102; OVG Münster, OVGE 14, 292; Dietz, S. 453 ff.; v. Mangoldt-Klein, Art. 9 Anm. VII; Maunz, S. 122; E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, II, S. 252; Richardi, S. 206; Hamann, S. 103; a. A. Hueck-Nipperdey, II/1 S. 114; Biedenkopf, Grenzen S. 93 ff. m. w. N.

3) Zur Unterscheidung von Repräsentativ- und Mitgliedskörperschaften vgl. E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, I S. 204; Vossieg, S. 14.

Abs. 1 GG schreibt keine bestimmte Organisationsform vor, sondern verlangt nur eine "dauernde Verbindung mehrerer Personen zu einem bestimmten gemeinsamen Zweck"¹⁾. Dieses Erfordernis aber wird von den Arbeitnehmerkammern erfüllt.

Eine Anwendung des Art. 9 Abs. 1 GG auf die Arbeitnehmerkammern scheitert jedoch daran, daß dieses Grundrecht nur für freiwillige Zusammenschlüsse gilt. Die Ausklammerung öffentlich-rechtlicher Zwangsorganisationen aus dem Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG entspricht der ständigen Rechtsprechung²⁾ und der überwiegenden Auffassung des Schrifttums³⁾. Sie rechtfertigt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsnorm, die zeigt, daß die Schöpfer des Grundgesetzes einen Mitgliedszwang zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht ausschließen wollten⁴⁾. Im Darstellenden Teil des Herrenchiemseer Entwurfs findet sich die Klarstellung, daß Art. 9 GG nicht verbiete, auch künftig Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen.

Die Nichtanwendung von Art. 9 Abs. 1 GG folgt überdies aus der Erwägung, daß ein Freiheitsrecht nicht auf Teilhabe an staatlicher Gewalt gerichtet sein kann⁵⁾. Ein Zusammenschluß einzelner Staatsbürger zu einem öffentlich-recht-

1) BVerwGE 1, 185.

2) BVerfGE 10, 102, 361; 15, 239; 20, 317 ff. (319).

3) Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, I, S. 198; v. Mangoldt-Klein, Art. 9 Anm. III 8; Wittkämper, S. 77 m. w. N.; abweichend: Brohm, S. 275 ff.; Quidde, DÖV 1958, S. 521; Redeker, JZ 1954, S. 626 f.

4) BVerwG, NJW 1962, S. 1311 f.

5) Zacher, Freiheit und Gleichheit S. 105.

lichen Zwangsverband ohne Hoheitsakt ist aber nicht möglich. Da der einzelne - unterstellt, die negative Vereinigungsfreiheit ließe sich aus der positiven ableiten - auch nur das Recht haben kann, solchen Vereinigungen fernzubleiben, deren Bildung privater Initiative überhaupt zugänglich sind, kann er sich dem staatlichen Organisationsakt gegenüber, der ihn in eine Körperschaft zwingt, nicht auf Art. 9 Abs. 1 GG berufen.

Deshalb kann es für die Anwendbarkeit dieser Grundrechtsbestimmung nicht darauf ankommen, inwieweit die Kammern materiell oder formell der staatlichen Sphäre zuzurechnen sind. Es ist auch nicht folgerichtig, neben dem hoheitlichen Gründungsakt noch hoheitliche Funktionen für den Verband zu fordern, um ihn dem Wirkungsbereich des Art. 9 Abs. 1 GG entziehen zu können¹⁾. Das würde zu dem widersinnigen Ergebnis führen, daß Kammern, denen keine Hoheitsbefugnisse zustehen, etwa weil sie nur mit Interessenwahrnehmung nach außen hin befaßt sind, mit den strengen Maßstäben des Art. 9 Abs. 1 GG gemessen werden, während jene Körperschaften, die über ein Arsenal hoheitlicher Mittel verfügen und damit erheblich in die Freiheitssphäre des Bürgers eingreifen, nur den Schranken des Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG unterliegen. Wenn Großmann im Anschluß an Vossieg bedauert, daß der Staat, der seinen Bürgern die Vereinigungsfreiheit gewährt, dieselben Bürger durch die "formelle Schaffung beliebiger Körperschaften des öffentlichen Rechts" unter Zwang binden könne²⁾, übersieht er, daß Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG sowie die in Art. 9 Abs. 1 GG enthaltene Institutsgarantie der staatlichen

1) So Hamann, S. 104; ders., in Hamann-Lenz, Art. 9 Anm. A 4 b.

2) Großmann, S. 33; Vossieg, S. 42.

Organisationsgewalt gewisse Beschränkungen auferlegen, auch wenn diese nicht an den Schutz der negativen Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG heranreichen. Dies muß auch Lerche entgegengehalten werden, der die "Umwegkonstruktion" über Art. 2 Abs. 1 GG dadurch vermeiden möchte, daß er den spezifischen Sinn des Art. 9 GG darin erblickt, ein "prinzipiell freiheitliches Vereinigungswesen" zu erhalten¹⁾. Der damit angesprochene institutionelle Gehalt des Art. 9 GG vermag seine Wirkung aber nicht auf der Individualebene zu entfalten. Der Einzelne würde also nach Lerches Auffassung bei Nichtanwendung des Art. 2 Abs. 1 GG über Art. 9 GG nur äußerst schwachen, reflexartigen Schutz gegen staatliche Zwangskorporierung genießen. Von einer "Umwegkonstruktion" über Art. 2 Abs. 1 GG kann deshalb wohl kaum gesprochen werden. So wirft auch Lerche die Frage auf, ob nicht neben Art. 9 GG auch noch die Anwendung von Art. 2 Abs. 1 GG zu erwägen sei²⁾.

bb) Negative Koalitionsfreiheit

Das oben für die allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) Gesagte gilt in gleicher Weise für die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG). Die dort getroffene Umgrenzung des Freiheitsrechts findet allerdings durch die besonderen Anforderungen, die an den Koalitionscharakter einer Organisation gestellt werden, eine spezifische Ausprägung.

So folgt bereits aus der geschichtlichen Wurzel der Koalitionen als gegen den Staat gerichtete Abwehrorganisationen

1) Lerche, Arbeitskammer S. 65 f.

2) Lerche, Arbeitskammer S. 65 f.

das 'Postulat der Freiwilligkeit'¹⁾. Einem Zwangszusammenschluß nach Art der Arbeitnehmerkammern mangelt die Koalitionseigenschaft von vornherein. Ist von hierher schon ein Verstoß der Errichtung von Arbeitnehmerkammern gegen die negative Koalitionsfreiheit ausgeschlossen, so muß dies auch deshalb angenommen werden, weil den Arbeitnehmerkammern eine andere Eigenschaft fehlt, die unabdingbare Voraussetzung für den Koalitionscharakter ist: Der Hauptzweck einer Vereinigung des Art. 9 Abs. 3 GG muß auf die Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen gerichtet sein, wenn es auch der Koalition nicht verwehrt ist, sonstige Aufgaben wahrzunehmen. Dieser Zweckbestimmung werden die deutschen Arbeitnehmerkammern nicht gerecht. Die Begutachtung von Tarifverträgen und arbeitsrechtlichen Gesetzesvorlagen seitens der Kammern ist keine Tätigkeit im Sinne des genannten Koalitionszwecks. Es fehlt den Arbeitnehmerkammern an der Frontstellung zum sozialen Gegenspieler, die den Koalitionen wesenseigen ist²⁾. Aus dem Umstand, daß die Arbeitnehmerkammern sich im Rahmen ihrer überbetrieblichen Aktivitäten des öfteren der Gegnerschaft von Wirtschaftskammern gegenübersehen, kann nicht auf eine koalitionsspezifische Frontstellung geschlossen werden³⁾. Vielmehr fordern die geltenden Arbeitnehmerkammergesetze gerade ein partnerschaftliches Verhältnis der Arbeitnehmerkammern zu anderen Körperschaften (§§1 Abs. 2 SaarlArbKG, 1 Abs. 3 BremArbKG). Aber auch ein weniger eindeutiger Wortlaut der Kammergesetze könnte nichts an dem Grundsatz ändern, daß die Beziehungen der Organe der mittelbaren Staatsverwaltung untereinander vom Zuordnungsprinzip gekennzeichnet sein müssen.

1) Vgl. Dietz, S. 426; Hueck-Nipperdey, II/1, S. 88; BVerfGE, AP Nr. 15 zu § 2 TVG.

2) Dietz, S. 440 f.; Vossieg, S. 31; Hueck-Nipperdey, II/1, S. 104 f.; Pathe, DVBl 1950, S. 663; Weber, DÖV 1952, S. 709; Großmann, S. 63; a. A. Heimann, BB 1956, S. 582.

3) So noch Löning, NZfA 1929 Sp. 604; dagegen Sinzheimer, NZfA 1930 Sp. 607 f.

cc) Positive Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Die individuelle positive Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit wird durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern nicht berührt. Es bleibt dem einzelnen Arbeitnehmer überlassen, die Wahrnehmung seiner spezifischen Interessen in einer frei gegründeten Vereinigung zu suchen. Die Arbeitnehmerkammergesetze beschränken rechtlich seine diesbezüglichen Möglichkeiten nicht. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß die frei gegründete Vereinigung einer Zielsetzung folgt, die der Arbeitnehmerkammer widerspricht. Aus diesem Fall direkter Interessenkollision, der jedem Zwangszusammenschluß immanent ist, kann jedoch nicht dessen Verstoß gegen die positive Vereinigungsfreiheit gefolgert werden¹⁾.

Lerche untersucht die Frage, ob die positive Vereinigungsfreiheit nicht dadurch verletzt wird, daß die Zwangszugehörigkeit auf die Bildung der dem Koalitionsbeitritt vorgeschalteten Willensentscheidung einwirkt und den "Grundrechtsausübungswillen" lähmend beeinflusst. Dies könnte dann aktuell werden, wenn dem Arbeitnehmer angesichts der umfassenden Aktivitäten der Arbeitnehmerkammern eine Mitgliedschaft bei den frei gebildeten Koalitionen nicht mehr erstrebenswert erschiene. Bei den Ausführungen zum Bestandschutz wurde bereits dargetan, daß eine solche Wirkung, die nicht nur willensbildend, sondern sogar "willensbestimmend" sein müßte²⁾, wohl kaum von den Arbeitnehmerkammern ausgehen dürfte. Sie würde regelmäßig auch einen Verstoß gegen das Recht der Koalitionen auf Bestand beinhalten, weshalb auf eine gesonderte Erörterung hier verzichtet werden soll.

1) So Vossieg (S. 33) für den Fall "tatsächlicher" Beeinträchtigung weiterer Mitgliedschaften durch die Kammerzugehörigkeit.

2) BVerfGE 20, 322; Lerche, Arbeitskammer S. 56.

Durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern wird auch nicht das Recht des einzelnen Arbeitnehmers beeinträchtigt, "an der spezifischen Tätigkeit der Koalition in dem Bereich teilzunehmen, der für die Koalition verfassungsrechtlich geschützt ist"¹⁾. Dies folgt zwingend aus der oben gewonnenen Erkenntnis, daß die Koalitionen selbst in ihrer durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Betätigungsfreiheit durch die Schaffung von Arbeitnehmerkammern nicht grundrechtswidrig beschränkt werden.

3. Gleichheitssatz

Einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz stellt die Errichtung von Arbeitnehmerkammern dann dar, wenn dadurch "wesentlich Gleiches willkürlich ungleich" oder "wesentlich Ungleiches willkürlich gleich" behandelt wird²⁾.

a) Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichen

Art. 3 Abs. 1 GG wäre dann verletzt, wenn die Zusammenfassung von Personen in einer Körperschaft allein aufgrund ihrer gleichartigen abhängigen Stellung im Arbeitsprozeß in einer sachlich nicht gerechtfertigten Weise wesentliche sonstige Verschiedenheiten der Betroffenen unberücksichtigt ließe. Zu diesen könnten etwa die Arbeiter- bzw. Angestellteneigenschaft oder die Tätigkeit in unterschiedlichen Beschäftigungszweigen (z. B. Industrie, Handel, Landwirtschaft) gerechnet werden. Hielte man diese Ungleichheiten für so bedeutsam, daß sie beachtet werden müßten, so bliebe der Gesetzgeber nur dann im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn er fachlich gegliederte

1) BVerwGE 19, 312.

2) BVerfGE 4, 155.

Arbeiter- und Angestelltenkammern anstatt schematisierender Arbeitnehmerkammern errichten würde. Die grundsätzliche, elementare Interessenlage aller Arbeitnehmer weist aber infolge der gleichen sozialen und wirtschaftlichen Stellung so viele Gemeinsamkeiten auf, daß ein Anknüpfen an diesem Status als durchaus sachgemäß erscheint¹⁾.

b) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

aa) Benachteiligung "berufsständisch Heimatloser"

Etwas problematischer erscheint die Errichtung von Arbeitnehmerkammern dann, wenn man untersucht, ob sie nicht die willkürliche Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem darstellt. Benachteiligt könnten zunächst einmal alle jene Teile der Bevölkerung sein, deren Interessen nicht durch gesetzliche Vertretungskörperschaften artikuliert werden; jene Bevölkerungsgruppen also, die oben als die "berufsständisch Heimatlosen" apostrophiert wurden. Umgelehrt wäre denkbar, daß die Beitragspflicht die Kammerzugehörigen im Vergleich zu den Nichtkorporierten in sachlich nicht gerechtfertigter Weise belastet. Schließlich könnte eine unzulässige Privilegierung der Arbeitnehmer darin gesehen werden, daß sich durch die Schaffung der Arbeitnehmerkammern der Schwerpunkt der gesetzlich geregelten berufs- und sozialständischen Repräsentation von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer verlagert.

Das bisherige körperschaftliche Repräsentativsystem ist gekennzeichnet von einer fehlenden oder unzureichenden Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in den Kammern. Immerhin haben die Arbeitnehmer jedoch in gewissen Ver-

1) So auch Zacher, Arbeitskammern S. 36.

tretungskörperschaften Sitz und Stimme¹⁾. Gerade diese Beteiligung würde sich bei Errichtung von Arbeitnehmerkammern als "Überhang" zugunsten der Interessenvertretung von Arbeitern und Angestellten auswirken. Dieser "Vorsprung" ist das Nebenprodukt einer generalisierenden gesetzlichen Regelung. Typisierende Regeln wurden vom Bundesverfassungsgericht als grundsätzlich notwendig und verfassungsrechtlich zulässig angesehen²⁾. Das Paritätsgebot ist in erster Linie ein Problem der Zweckmäßigkeit gesetzgeberischen Vorgehens³⁾. Die Parität stellt "keinen letzten Wert, sondern nur ein unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen anerkennenswertes Gut" dar⁴⁾. Dem Normgeber steht ein weiter Ermessensspielraum zur Verfügung⁵⁾. Das gilt besonders dann, wenn - wie bei der Schaffung von Arbeitnehmerkammern - die staatliche Eingriffsmaßnahme mit der Gewährung von Vorteilen verbunden ist. Schließlich ist zu beachten, daß die Gemeinwohlbindung der Kammern für eine gewisse Nivellierung der Ungleichheiten sorgt. Es muß deshalb genügen, daß die Arbeitnehmer aufgrund ihrer abhängigen Stellung im Arbeitsprozeß im Vergleich zu den "berufsständisch Heimatlosen" und den Arbeitgebern besonderen Schutzes bedürfen, was kaum verneint werden kann⁶⁾.

1) S. o. S. 119 ff.

2) Vgl. BVerfGE 9, 32; 11, 60, 253; 17, 23; Leibholz-Rinck, Art. 3 Anm. 14.

3) Lerche (Zentralfragen S. 66) für den Bereich des Arbeitsverfassungsrechts.

4) Mayer-Maly, S. 950.

5) Vgl. BVerfGE 4, 238; 15, 201.

6) Vgl. Zacher (Arbeitskammern, S. 41), der allerdings vor der Gefahr eines "Systembruchs" warnt.

bb) Verletzung des Prinzips der Wahlgleichheit

Die in Anlehnung an § 8 Abs. 3 SaarlArbKG erfolgte Ausgestaltung des Kammerwahlrechts in dem Werkvolk/CSA - Entw. eines BayArbKG (§ 8 Abs. 4) und dem CDA - Entw. eines B-WürttArbKG (§ 8 Abs. 3) geben Anlaß zu der Prüfung, ob hier der Grundsatz der Wahlgleichheit beachtet ist. Nach diesen Entwürfen müssen Wahlvorschläge von Arbeitnehmergruppen, die nicht als Gewerkschaften oder Organisationen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung bezeichnet werden können, durch Unterschriften von mindestens 3000 Wahlberechtigten unterstützt werden. Diese Schlechtstellung von "sonstigen Wählergruppen" könnte eine willkürliche Ungleichbehandlung darstellen und deshalb einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG beinhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Ausgestaltung des Vorschlagsrechts zu den Wahlen für die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung¹⁾ festgestellt, daß der Grundsatz der Wahlgleichheit schon im Wahlvorbereitungsverfahren eine Differenzierung nur "aufgrund wesentlicher Unterscheidungsmerkmale oder bei Vorliegen zwingender Gründe" zuläßt²⁾. Diese Voraussetzungen seien bei einem Unterschriftenquorum dann gegeben, wenn es dem "Ausscheiden nicht ernsthafter oder von vornherein aussichtsloser Wahlvorschläge" diene. Diese Zielsetzung des Quorums darf - anders als bei politischen Wahlen - im Falle der Kammerwahlen nicht zu hoch veranschlagt werden. Eine allzu liberale Ausgestaltung des politischen Wahlrechts birgt sicherlich die Gefahr der Zersplitterung von Kräften in sich, wie sie vom Bundesverfassungsgericht³⁾ in einer Entscheidung zur Zu-

1) Beschluß vom 24. 2. 1971, NJW 1971, 1123 (1125).

2) Vgl. auch BVerfGE 12, 10 (25), 14, 121 (133).

3) BVerfGE 1, 208, 248.

lässigkeit der Fünf-Prozent-Klausel beschrieben wurde:

"Es kann dahin kommen, daß die gesetzgebenden Körperschaften keine großen Parteien mehr aufweisen, sondern in eine Unzahl kleinerer Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden, insbesondere nicht in der Lage sind, eine funktionsfähige Regierung zu bilden".

Die Vollversammlungen der Arbeitnehmerkammern hingegen verleihen über die Befugnis zur Geschäftsführung hinaus keine Leitungs- und Entscheidungsmacht. Im Vordergrund der Kammertätigkeit steht - wie oben dargestellt - die anregende und begutachtende Einflußnahme auf den Gesetzgeber. Hierfür kann es aber nur nützlich sein, wenn ein breites Meinungsspektrum dafür sorgt, daß möglichst viele Aspekte eines anstehenden Problemkreises beleuchtet werden. Dadurch relativiert sich jedoch die Bedeutung eines Quorums für die Kammerwahlen erheblich.

Wann ist ein Wahlvorschlag "nicht ernsthaft" oder "von vornherein aussichtslos" im Sinne der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sozialversicherungswahlen? Man wird die Ernsthaftigkeit wohl regelmäßig an der Aussicht auf Erfolg messen müssen.

Die Erfahrung zeigt, daß die Chancen gewerkschaftlich ungebundener Wahlwerber, in die Kammervollversammlungen einzuziehen, gering sind¹⁾. Dieser Umstand läßt darauf schließen, daß schon ein relativ niedrig angesetztes Unterschriftenquorum den Zweck der Ausschaltung aussichtsloser Kandidaten erfüllt, da diese Wahlwerber wahrscheinlich bereits bei der Sammlung von Unterschriften nur

1) S. o. S. 107 ff.

auf geringe Unterstützung seitens der Arbeitnehmer rechnen können.

Die Frage, wann ein Unterschriftenquorum dem Ausscheiden nicht ernsthafter oder von vornherein aussichtsloser Wahlvorschläge dient oder wann es über diesen Zweck hinaus zum ungerechtfertigten Schutz weniger privilegierter Arbeitnehmerorganisationen vor Konkurrenz bei Kammerwahlen wird, muß außerdem je nach der Anzahl von Wahlberechtigten für die einzelnen Bundesländer verschieden beantwortet werden. Sie kann bei einem Quorum von 3000 erforderlichen Unterschriften wohl kaum für alle Bundesländer bejaht werden.

cc) Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer verschiedener Bundesländer

Keiner näheren Erläuterung bedarf die Feststellung, daß der Gleichheitssatz nicht verletzt ist, wenn sich - wie bisher - nur einzelne Länder zur Errichtung von Arbeitskammern entschließen würden und folglich nur ein Teil der Arbeitnehmer in gesetzliche Vertretungskörperschaften eingegliedert wäre¹⁾.

4. Berufsfreiheit

Art. 12 Abs. 1 GG wird durch die Errichtung von Arbeitskammern nicht tangiert²⁾. Man würde die an sich gebotene extensive Auslegung des Art. 12 GG³⁾ überspannen, wollte man unter

1) BVerfGE 10, 371; 12, 324; Fröhler, Arbeitskammern S. 28.

2) Thieme, S. 29; Zacher, Arbeitskammern S. 52; Fröhler, Arbeitskammern S. 27.

3) Leibholz-Rinck, Art. 12 Anm. 3.

den Begriff "Beruf" schlechthin jede Tätigkeit in abhängiger Stellung ohne Rücksicht auf ihren sachlichen Gehalt subsumieren. Aber selbst wenn man die Berufsqualität der Arbeitnehmer-eigenschaft unterstellt, so fehlt der Anordnung von Zwangszugehörigkeit und Beitragspflicht in den Arbeitnehmerkammergesetzen doch jeder berufspolitische Regelungsbezug, der unerlässlich für eine Heranziehung des Art. 12 Abs. 1 GG ist¹⁾. Die finanzielle Belastung der Arbeitnehmer dient einzig der Sicherstellung der materiellen Grundlage für eine effiziente und unabhängige Wahrnehmung der vielfältigen Kammeraufgaben. Eine berufsregelnde Tendenz ist nicht zu erkennen.

5. Eigentumsgarantie

Der Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG richtet sich grundsätzlich nicht gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungspflichten²⁾. Eine Verletzung des Eigentums könnte allenfalls dann gegeben sein, wenn die Kammerbeiträge eine Höhe erreichen würden, die "den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen"³⁾. Der Umfang der bisherigen Beitragspflicht in Bremen und im Saarland ist von dieser Grenze noch weit entfernt.

6. Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung

Es bleibt schließlich zu untersuchen, ob der staatlichen Organisationsgewalt nicht durch Art. 2 Abs. 1 GG die Schaffung einer gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer mit Zwangscharakter verwehrt ist. Art. 2 Abs. 1 GG gestattet die freie

1) BVerfGE 10, 362 f.; 13, 185 f.; 15, 239.

2) BVerfGE 4, 17; 8, 330; 10, 116, 371; 11, 126; 14, 241; 18, 452; 19, 128 ff., 267 ff.; 23, 12; a. A. E. R. Huber, Wirtschafts-verwaltungsrecht, II S. 22.

3) Leibholz-Rinck, Art. 14 Anm. 7.

Entfaltung der Persönlichkeit nur, soweit nicht Rechte anderer verletzt werden und kein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz vorliegt.

Zweifellos berührt die Beschränkung, die in der zwangsweisen Zugehörigkeit zur Arbeitnehmerkammer liegt, die freie individuelle Persönlichkeitsentfaltung, so daß sie der Legitimation durch einen der genannten Vorbehalte bedarf. Die Beschränkung ist für den Arbeitnehmer in dreifacher Hinsicht existent. Sie ergibt sich zunächst aus der Repräsentativfunktion der Kammer und bedeutet den Duldungsanspruch, die von der Kammer herausgegebenen Anregungen und Stellungnahmen als Auffassung der Arbeitnehmerschaft gelten zu lassen. Sie äußert sich außerdem in der Unterworfenheit unter die Satzungsgewalt und wird schließlich am fühlbarsten bei der Verpflichtung zur Beitragsleistung.

a) Legitimation der Freiheitsbeschränkung durch "Sittengesetz" und "Rechte anderer"

Das Sittengesetz als Freiheitsschranke scheidet hier aus¹⁾. Der Zusammenschluß von Arbeitnehmern in Zwangsverbänden erfolgt mit wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzung, nicht jedoch, um irgendwelche sittlichen Wertvorstellungen durchzusetzen. Daß das Solidaritätsprinzip hierbei außer Betracht bleiben muß, wurde oben²⁾ bereits dargetan.

Die mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern verbundene Beschränkung der Persönlichkeitsentfaltung läßt sich auch nicht damit rechtfertigen, daß durch die Freiheit des einzelnen Arbeitnehmers von gesetzlichem Organisationszwang "Rechte anderer" verletzt würden. Dem Abwehrcharakter des Art. 2 GG gegen-

1) Vgl. Vossieg, S. 72; Großmann, S. 113.

2) S. o. S. 89 ff.

über staatlichen Eingriffen entspricht die Deutung, daß solche Rechte nur dem Staatsbürger, nicht jedoch dem Staat selbst zustehen können¹⁾. Daraus folgt, daß Gesichtspunkte des Gemeinwohls oder des öffentlichen Interesses in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt werden dürfen. Es sei hier nicht untersucht, inwieweit ein "Recht auf Selbstverwaltung" als ein "Recht anderer" gelten kann²⁾. Ein derartiges Selbstverwaltungsrecht kann, wenn es überhaupt besteht, jedenfalls nicht von der Gesamtheit der Arbeitnehmer in Anspruch genommen werden. Eine solche originäre Rechtsposition müßte sich zumindest auf ein historisch gewachsenes Solidaritätsbewußtsein aller Arbeitnehmer gründen können. Dies ist allenfalls bei den Gewerkschaftsmitgliedern anzutreffen, die aber nur etwa 35 Prozent der Arbeitnehmerschaft ausmachen³⁾.

b) Arbeitnehmerkammern als Teile der "verfassungsmäßigen Ordnung"

aa) Der Begriff der "verfassungsmäßigen Ordnung"

Es bleibt schließlich die Frage, ob die Schaffung von Arbeitnehmerkammern im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung erfolgt. Der unbestimmte Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung hat lange Zeit Anlaß zu unterschiedlichen Deutungen gegeben. Während eine Auffassung⁴⁾ darunter nur "die elementaren Verfassungsgrundsätze" - zum Teil unter Einbeziehung der "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" - verstand, sah eine, insbesondere von v. Mangoldt vertretene

1) BGH-Gutachten v. 28. 4. 1952 (DVBl 1953 S. 471); Krüger, NJW 1955 S. 203; Großmann, S. 114; abweichend: v. Mangoldt-Klein, Art. 2 Anm. IV 1 a.

2) Bejahend: Erler, S. 568.

3) S. o. S. 92 Fußn. 2.

4) Hamann, S. 83; Klein in v. Mangoldt-Klein, Art. 2 Anm. IV 2 a; Maunz, S. 103; BGH-Gutachten v. 28. 4. 1952 (DVBl 1953, S. 471).

Meinung¹⁾ schon jedes "ordnungsgemäß, d. h. nach den Vorschriften der Verfassung ergangene Gesetz" als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung an. Die letztgenannte, weitere Auffassung hat sich unter der Führung des Bundesverfassungsgerichts²⁾ durchgesetzt. Unter Zugrundelegung dieser Schrankenbestimmung wird die allgemeine Handlungsfreiheit der Arbeitnehmer durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern dann zulässigerweise eingeengt, wenn dies aufgrund eines formell und materiell verfassungsmäßigen Kammergesetzes geschieht.

Der Nachweis der formellen Verfassungsmäßigkeit erschöpft sich in der Feststellung, daß die gesetzgebenden Körperschaften des betreffenden Landes oder des Bundes, die die Errichtung von Arbeitnehmerkammern beschließen, hierzu nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ermächtigt sind³⁾.

Materiell hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Verfassungsmäßigkeit der Schaffung von Zwangsverbänden bejaht, sofern diese "legitime öffentliche Aufgaben" wahrnehmen. Verlässliche Beurteilungskriterien dafür, wann im Einzelfall eine Aufgabe "legitim" und "öffentlich" genannt werden kann, fehlen jedoch und sich auch kaum zu gewinnen⁴⁾. Man wird eine Aufgabe dann der verfassungsmäßigen Ordnung zurechnen können, wenn ihre Erfüllung im Interesse der Allgemeinheit liegt, das heißt durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. und weder der geschriebenen Verfassung noch einem der sie

1) Hamann-Lenz, Art. 2 Anm. B 6 m. w. N.; Leibholz-Rinck, Art. 2 Anm. 5; dieser Auffassung folgt nun auch Klein in Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 2 Anm. 2.

2) BVerfGE 6, 38; 19, 215 f., 257; 21, 3.

3) Vgl. o. S. 120 ff.

4) Zum gleichen Bedeutungsinhalt der Begriffe vgl. Martens, S. 169, 177 Fußn. 40.

übergreifenden und durchdringenden Rechtsgrundsätzen widerspricht¹⁾.

bb) Die Wahrnehmung "legitimer öffentlicher Aufgaben" durch die Arbeitnehmerkammern

aaa) Das öffentliche Interesse an der Kammertätigkeit

Untersucht man die Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern auf dem Außensektor daraufhin, ob sie im allgemeinen Interesse erfolgt, so empfiehlt sich ihre Aufgliederung in zwei Teilbereiche, die allerdings in der Praxis untrennbar miteinander verwoben sind: Einerseits fungieren die Kammern als Hilfsorgane ohne politische Zielsetzung. Diese Funktion meint das bremische Arbeitnehmerkammergesetz, wenn es in § 1 Abs. 2 die Kammern anweist, "die Behörden und Gerichte in Fachfragen, vor allem durch Erstellen von Gutachten und Berichten, zu unterstützen". Andererseits obliegt den Kammern die Interessenvertretung der Arbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 BremArbnKG). Hier wirken sie nicht nur durch fachliches Wissen, sondern in erster Linie durch politisches Wollen auf den Staat ein²⁾. In beiden Tätigkeiten sah das Bundesverfassungsgericht für das Pendant der Arbeitnehmerkammern - die Industrie- und Handelskammern - die Erfüllung legitimer öffentlicher Aufgaben³⁾.

1) Vgl. BVerfGE 10, 363; ähnlich die Formulierung Lerches (Arbeitskammer S. 60), der eine "legitime öffentliche Aufgabe" dann als gegeben ansieht, wenn "die geplante Regelung allgemeine Interessen verfolgt, die den aus der Verfassung erkennbaren Staatszielen in angemessener, vertretbarer Weise entsprechen".

2) Die Unterscheidung von Hilfs- und Interessenvertretungsfunktion ist von erheblicher Bedeutung für die Beurteilung der Frage, ob den Kammern als juristischen Personen aus der Zuweisung gewisser Funktionen ein subjektives öffentliches Recht erwächst (vgl. Oberndorfer, ZfAS 1970, S. 1 ff. 5)

3) BVerfGE 15, 241.

Unzweifelhaft ist dies auch für die staatliche Hilfstätigkeit der Arbeitnehmerkammern anzunehmen. Die wachsende Kompliziertheit wirtschaftlicher Vorgänge und die Forderung nach möglichst vollkommener sozialer Gerechtigkeit verlangen danach, daß staatliche Entschlüsse auf fundierter Sachkenntnis beruhen. Sie können an Sachnähe nur gewinnen, wenn die erforderliche Entscheidungshilfe von jenen Bevölkerungsgruppen geleistet wird, die im Einzelfall von der geplanten Maßnahme betroffen sind. Auf dieser Erkenntnis beruht die seit dem 19. Jahrhundert anerkannte Funktion der Selbstverwaltungskörperschaften. Sie gilt auch für die unterstützende Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern gegenüber dem Staat.

Auch soweit die Arbeitnehmerkammern als Interessenverbände auftreten, erfüllen sie öffentliche Aufgaben. Das kann nicht damit angezweifelt werden, daß man als legitime öffentliche Aufgabe nur jene ansieht, die der Staat selbst übernehmen kann¹⁾. Gerade die Interessenvertretung durch Arbeitnehmerkammern ist ein Beispiel dafür, daß es Aufgaben gibt, deren Wahrnehmung im Interesse der Allgemeinheit liegt, die aber vom Staat in derselben Form wie von Selbstverwaltungskörperschaften nicht erfüllt werden können. Will der Staat nicht an den Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung "vorbeiregieren", so muß er diese zunächst in Erfahrung bringen. An einer solchen Klärung besteht besonders dann ein erhebliches Interesse, wenn - wie im Fall der Arbeitnehmerkammern -

1) Vgl. hierzu Vossieg, S. 64 f.; Zacher, Arbeitskammern S. 44; siehe auch o. S. 127 ff.

die Gegenseite bereits die institutionell gesicherte Möglichkeit hat, ihren Vorstellungen Ausdruck zu verleihen¹⁾. Der öffentliche Bezug der Interessenvertretungsfunktion wird insbesondere dadurch hergestellt, daß die Arbeitnehmerkammern keine gruppenegoistischen Stellungnahmen abgeben dürfen, sondern übergeordnete Gesichtspunkte einzubeziehen haben, was durchaus keinen unauflösbaren Widerspruch darstellt²⁾.

Wie die beschriebene Tätigkeit der Kammern im Außenbereich, so ist auch jener Teil der Kammerfunktion, der unmittelbar zunächst den Mitgliedern zugute kommt, vom öffentlichen Interesse gedeckt. Das gilt in besonderem Maße für die Berufsausbildung. Von der Aktivität der Kammern auf dem Gebiete des Berufsbildungswesens profitiert zwar in erster Linie der einzelne Arbeitnehmer; aber auch die Allgemeinheit hat ein erhebliches Interesse an der Heranbildung einer fachlich geschulten, leistungsfähigen Arbeitnehmerschaft³⁾. Kittner⁴⁾ veranschlagt dieses öffentliche Interesse derartig hoch, daß für ihn demgegenüber das "spezifische Arbeitnehmerinteresse" völlig in den Hintergrund tritt. Er leitet daraus ab, daß ein legitimes öffentliches Interesse an berufsbildender Aktivität der Arbeitnehmerkammern fehle, weil es nicht statthaft sei, "zur Erfüllung einer alle angehenden Aufgabe, einen bestimmten Bevölkerungsteil in einem öffentlich-rechtlichen Verband (zu) organisieren".

1) Lerche, Arbeitskammer S. 62.

2) Vgl. BVerfGE 15, 241; Vossieg, S. 64 f.; a. A. Redeker, JZ 1954, S. 628.

3) Über den öffentlichen Charakter der Berufsbildung vgl. die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, verabschiedet am 30./31. 1. 1969; s. a. Breuer, BABl. 1972, S. 63 ff.

4) AuR 1970, S. 225 ff.

Eine Kritik dieser Auffassung muß einmal an der Unterbewertung der individuellen Vorteile ansetzen, die den Arbeitnehmern durch den Besuch berufsbildender Schulen und Kurse für das berufliche Fortkommen und die damit verbundene Einkommenssituation erwachsen. Das von Kittner in Abrede gestellte "spezifische Eigeninteresse" liegt also sehr wohl vor. Zum anderen kann ein legitimes öffentliches Interesse auch an der Gründung eines Zwangsverbandes bestehen, der Mitgliederinteressen kaum oder überhaupt nicht wahrnimmt. Die von Kittner angezogene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁾ steht dem nicht entgegen. So ist durchaus eine Kammer denkbar, deren einzige Aufgabe in der Standesaufsicht besteht und an deren Tätigkeit deshalb hauptsächlich die Öffentlichkeit interessiert ist²⁾. Es ist deshalb - entgegen Kittner - davon auszugehen, daß die Kammern bei der Förderung und Durchführung der Berufsbildung legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Das gilt in besonderem Maße, wenn sie diese Aufgaben "im Zusammenwirken mit den zuständigen Körperschaften und Behörden"³⁾ erfüllen.

Soweit sich die Arbeiterkammern der arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Beratung und Information widmen, wird vielfach angezweifelt, ob sie sich damit im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen bewegen oder ob hier nicht vielmehr eine Vertretung von Einzelinteressen vorliegt, die nicht mehr als legitime öffentliche Aufgabe gelten kann⁴⁾. Gleichwohl muß hier ein Interesse der Allgemeinheit an einem Schutz des Arbeitnehmers als des sozial Schwächeren bejaht werden.

Die individuelle Komponente der Rechtsberatung verliert sich etwas, wenn berücksichtigt wird, daß die Rechtsberatungsstel-

1) BVerfGE 10, 102.

2) So etwa die Patentanwaltskammern (vgl. § 21 PatAnwG).

3) § 1 Abs. 3 S. 1 BremArbnKG.

4) Heimann, BB 1956, S. 852; Klink, GewMH 1967 S. 217; R. Müller, Industriekurier v. 2. 7. 1968.

len allen Kammerzugehörigen offenstehen, Jeder hat die Möglichkeit, sich dort sachkundigen Rat zu holen und alle Arbeitnehmer profitieren von dem Umstand, daß die Arbeitgeber wegen des Bestehens der Rechtsberatungsstellen eher geneigt sind, dem Arbeitgeber gesetzlich oder vertraglich festgelegte Rechte zu gewähren, da deren Vorenthaltung - sonst oft widerspruchslos hingenommen - vom Arbeiter oder Angestellten mit der juristischen Rückenstärkung der Arbeitnehmerkammern nicht ohne weiteres akzeptiert wird.

Die individuelle Rechtsberatung kommt auch insofern mittelbar allen Arbeitnehmern zugute, als sie den Kammern konkreten Aufschluß über die soziale Lage der abhängig Beschäftigten in den einzelnen Betrieben gibt. Diese Informationen können den Anstoß zu gewerbeaufsichtlichen Maßnahmen geben, zu einer Vorsprache der Arbeitnehmerkammern bei den Wirtschaftskammern führen oder letztlich sogar ihren Niederschlag in den Vorschlägen der Arbeitnehmerkammern an den Gesetz- und Verordnungsgeber finden. Hieraus folgt, daß auch die Einzelberatung vom Gesamtinteresse der Arbeitnehmer gedeckt ist.

Die Grenzen zur unzulässigen individuellen Dienstleistung sind ähnlich zu ziehen wie bei den Industrie- und Handelskammern. Bei ihnen liegt eine zulässige Auskunftserteilung dort nicht mehr vor, wo sich eine gegensätzliche Interessenlage bereits zu einem Vorgehen gegen den Arbeitnehmer zugespitzt hat¹⁾. Rechtsrat darf auch nur in solchen Angelegenheiten erteilt werden, die den Kammerzugehörigen in seiner Stellung als Arbeitnehmer betreffen - also vornehmlich auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts und des Lohnsteuerrechts. Die Einbeziehung des Strafrechts und weiter Teile des öffentlichen Rechts und die Beratung von Ehegatten von Arbeitnehmern, die einen Gewerbebetrieb unterhalten, in Steuerangelegenheiten,

1) Frentzel-Jäkel, § 1 Anm. 12.

wie sie von der Arbeitnehmerkammer Bremen praktiziert wird¹⁾, verbieten sich jedoch, da hier ein relevanter Zusammenhang des Beratungsgegenstandes mit der Arbeitnehmereigenschaft in der Regel nicht besteht.

Es bleibt schließlich die Aufgabe der Unterstützung und Beratung von selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung, wie sie § 1 Abs. 2 SaarlArbKG der saarländischen Arbeitskammer zur Aufgabe macht, daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie dem allgemeinen Interesse dient. Man könnte zweifeln, ob diese Tätigkeit nicht den Rahmen des legitimen Öffentlichen überschreitet, da die angesprochenen Vereinigungen nicht daran gehindert sind, krassen Verbandsegoismus walten zu lassen und sich der öffentlichen Verantwortung zu entziehen. Ihre Unterstützung erfolgt trotzdem - und vielleicht gerade deshalb - im öffentlichen Interesse. Indem die Kammern gehalten sind, bei ihrer Beratungstätigkeit das Allgemeinwohl zu berücksichtigen, wirken sie gegenüber den privaten Arbeitnehmerorganisationen als integrierender Faktor, der bemüht ist, die freien Verbandsaktivitäten in einen gesamtgesellschaftlichen Bezugsrahmen zu stellen. Man wird deshalb auch diese Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern als vom allgemeinen Interesse gedeckt anzusehen haben.

Eine Untersuchung der vielfältigen Kammeraktivitäten auf dem Innenfeld, die nicht ausdrücklich in den Kammergesetzen Erwähnung gefunden haben (z. B. Sozialtourismus), auf deren allgemein interessierenden Charakter hin kann unterbleiben. Diese Tätigkeiten sind im Vergleich zu den genannten von untergeordneter Bedeutung und würden selbst bei teilweisem Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG die Errichtung der Arbeitnehmerkammern insgesamt nicht verfassungswidrig machen, da jeden-

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit, S. 32 ff.

falls am Hauptzweck der Kammer ein öffentliches Interesse besteht.

- bbb) Die Zwangszugehörigkeit als sachgerechte Folge der Aufgabenstellung der Kammern

Der Nachweis allein, daß die den künftigen Arbeitnehmerkammern zugewiesenen Tätigkeitsbereiche von allgemeinem öffentlichen Interesse sind, reicht jedoch nicht aus, um die Schaffung einer Zwangsorganisation zu rechtfertigen. Die Gemeinwohlverträglichkeit gesetzgeberischer Akte wird wohl - schon allein wegen der Unschärfe des Begriffes "Gemeinwohl" - selten verneint werden können¹⁾.

Ein Gesetz zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern muß jedoch auch mit den "übergreifenden und durchdringenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen" der Verfassung vereinbar sein²⁾. Hier ist insbesondere auch auf das Sozialstaatsprinzip und die in Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Würde des Menschen Bedacht zu nehmen, die staatliche Einbrüche in einen letzten unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit verbieten, der der Sphäre privater Lebensgestaltung vorbehalten sein muß³⁾. Jenseits dieses Intimbereiches besteht jedoch ein breiter Raum gesetzgeberischen Ermessens, dessen Ausfüllung alleinige Sache des Staates ist⁴⁾.

Dieses Ermessen wäre aber überschritten, wenn die Zwangskorporierung der Arbeitnehmer und die damit verbundene Satzungsunterworfenheit und Beitragspflicht nicht auf sachlichen Überlegungen beruhen würde, sondern zur Erreichung der angestreb-

1) Vgl. Schwerdtfeger, S. 207: "Es ist kein Fall ersichtlich, in welchem ein Gericht angenommen hat, der Gesetzgeber habe mit seiner Zielsetzung andere Interessen als das Gemeinwohl verfolgt"; vgl. auch Häberle, AöR 95. Bd. (1970), S. 86 ff.; 260 ff.

2) BVerfGE 10, 363; 14, 306.

3) BVerfGE 6, 41; 17, 316; Hamann, S. 81.

4) BVerfGE 10, 102.

ten Ziele ungeeignet wäre. Dabei müssen rechtspolitische Erwägungen außer acht gelassen werden. Insbesondere darf nicht dem Subsidiaritätsprinzip, dessen Qualität als Verfassungssatz oben verneint wurde, durch die Forderung nach "Daseinsnotwendigkeit" Geltung verschafft werden¹⁾. Wohl aber muß die Errichtung der Arbeitnehmerkammern insofern "notwendig" sein, als kein milderer Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles zur Verfügung stehen darf.

Untersucht man nun die Aufgabenstellung der Arbeitnehmerkammergesetze daraufhin, ob sie die Schaffung einer Zwangsorganisation als sinnvoll erscheinen lassen, so ergibt sich ein positiver Befund.

Für die interessenvertretende Tätigkeit resultiert das Erfordernis der Pflichtzugehörigkeit aus der repräsentativen Funktion der Arbeitnehmerkammern. Die Organe der Kammern können sich nur dann mit dem Anspruch, die gesamte Arbeitnehmerschaft zu vertreten, staatlichen Stellen gegenüber Gehör verschaffen, wenn sie dazu durch einen Akt demokratischer Willensbildung von seiten der Arbeitnehmer legitimiert wurden. Diese ideelle und juristische "Rückenstärkung"²⁾ könnte unterlaufen werden, wäre sie nicht gekoppelt mit der materiellen Unabhängigkeit der Kammern, die durch die Beitragspflicht gesichert ist³⁾. Bei freiwilliger Kammerzugehörigkeit könnten finanzstarke Gruppen durch Austrittsdrohungen ihrer Mitglieder Einfluß auf die Meinungsbildung im Sinne ihrer Sonderinteressen nehmen. Auch bestünde die Gefahr, daß die Kammern auf Kosten ihrer Tätigkeit im Außenbereich verstärkte Aktivitäten auf dem werbewirksamen Innensektor entfalten. Das Beispiel der bremischen Arbeitnehmer-

1) "Daseinsnotwendigkeit" wird von Gass (DÖV 1960 S. 782) unter irrtümlichem Hinweis auf Jellinek (Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1948, S. 174) gefordert; wie hier BVerwGE 23, 107; Vossieg, S. 58; Thieme, S. 34.

2) Lerche, Arbeitskammer S. 64.

3) Vgl. BVerfGE 15, 243.

kammern, die bis zur Einführung der Pflichtzugehörigkeit im Jahre 1956 die staatliche Hilfs- und Beratungstätigkeit zugunsten der Rechtsberatung und -vertretung einschränkten, bestätigt diese Befürchtung¹⁾. Finanzielle Unabhängigkeit trägt zur sachlichen Objektivität bei. Diese ist gerade dort wichtig, wo die Arbeitnehmerkammern Daten und Fakten erfassen und aufbereiten, um sie staatlichen Organen und Behörden zur Verfügung zu stellen, da diese darauf angewiesen sind, verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu erhalten. Soweit die Kammern ihre Tätigkeit nach außen entfalten, muß man nach allem die Zwangszugehörigkeit als zur Erfüllung der Aufgaben nicht nur sinnvoll, sondern sogar als notwendig ansehen. Sie allein ermöglicht es der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer, in repräsentativer Funktion, mit sachlicher Autorität aufzutreten.

Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit der Zwangsorganisation ergeben sich aber im Innenbereich. Um die Arbeiter, Angestellten und Beamten in arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Angelegenheiten zu beraten, berufsbildende und andere Lehrveranstaltungen durchzuführen, Ferienwerke zu unterhalten und Konsumentenaufklärung zu betreiben, erscheint es nicht geboten, alle Arbeitnehmer zwangsweise in einer staatlichen Kammer zusammenzuschließen.

Anders als im Außenbereich spielt die demokratische Legitimation des Handelns der Kammerorgane durch den Wahlakt der Arbeitnehmerschaft hier nur eine untergeordnete Rolle; und die Finanzierung der genannten Aufgaben wird vielfach zweckentsprechender nicht im Umlageverfahren über Pflichtbeiträge, sondern durch jene Arbeitnehmer erfolgen, die die Leistungen der Kammer auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Indes vermögen diese

1) S. o. S. 28 f.

Bedenken nichts an der Vereinbarkeit der Arbeitnehmerkammern mit Art. 2 Abs. 1 GG zu ändern. Da bereits die Kammertätigkeit auf dem Außensektor und die Berufsbildung seitens der Kammern einen Zwangszusammenschluß rechtfertigt, kann dieses Ergebnis nicht dadurch wieder infrage gestellt werden, daß andere Kammerfunktionen hinzukommen, zu deren Erfüllung es eines kollektiven Zwanges nicht bedarf.

ccc) Zwangszugehörigkeit und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Feststellung, daß die Errichtung von Arbeitnehmerkammern in sachgesetzlich sinnvoller Weise zur Wahrnehmung legitimer öffentlicher Aufgaben erfolgt, enthebt jedoch nicht der Verpflichtung zu prüfen, ob sich das damit verbundene Maß der Freiheitsbeschränkung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁾ vereinbaren läßt. Dabei sind Art, Ausmaß, Intensität und soziale Bedeutung der Freiheitsbeschränkungen ins Verhältnis zu setzen zum Ausmaß und der sozialen Bedeutung des Freiheitsrechts, das nach dem Eingriff noch übrigbleibt. Die Freiheitsbeschränkung ist nur zulässig, wenn die Bedeutung des zur Geltung zu bringenden Rechtsgutes unter Berücksichtigung der Intensität des Eingriffs nicht außer Verhältnis zu dem Rechtsgut steht, welches durch das Grundrecht geschützt wird²⁾.

Der Umfang der Freiheitsbeschränkung, welcher sich der einzelne Arbeitnehmer durch seine zwangsweise Zugehörigkeit bei einer Arbeitnehmerkammer ausgesetzt sieht, ist denkbar gering. Die bei vielen berufsständischen und ähnlichen Zusammenschlüssen im Vordergrund stehende Standesaufsicht, Standesgerichtsbarkeit oder Zwangsversorgung fehlt hier. Der Einzelne ist -

1) Vgl. hierzu BVerfGE 10, 110; 15, 243 ff. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht S. 216.

2) BVerfGE 7, 377 (405 ff.); 17, 108 (117 f.); 17, 232 (242); 17, 306 (314); 20, 150 (159 f.); 27, 344 (352).

abgesehen von der Beitragsbelastung - nur insoweit einem Zwang ausgesetzt, als möglicherweise bei der interessenvertretenden Tätigkeit der Kammern das kollektive Interesse der Arbeitnehmerschaft in Widerspruch zu seinen subjektiven Bedürfnissen definiert wird. Dieses Risiko steht aber in einem angemessenen Verhältnis zu dem "präsumtiven Nutzen, den jeder einzelne Arbeitnehmer aus der potenten Geltendmachung der Arbeitnehmerinteressen durch die Arbeitskammern zieht"¹⁾. Der ideelle Zwang ist deshalb sehr niedrig einzuschätzen.

Das gilt auch für die materielle Freiheitsbeschränkung, die in der Pflicht zur Beitragsleistung liegt. Die Staffelung der Beiträge nach der Gehaltshöhe sorgt für eine den Einkommensverhältnissen der einzelnen Arbeitnehmer angemessene Belastung. Bei einem monatlichen Höchstsatz von DM 2,- im Saarland und DM 1,- bzw. DM 0,80 in Bremen bleibt dem Betroffenen ein breiter Spielraum zur eigenverantwortlichen wirtschaftlichen Gestaltung seiner Verhältnisse²⁾. In Anbetracht des umfangreichen Aufgabenkatalogs der Arbeitskammern kann die finanzielle Belastung als durchaus angemessen bezeichnet werden.

Stellt man dem beschriebenen ideellen und materiellen Zwang, dem die Arbeitnehmer durch Errichtung der Kammern unterworfen werden, die Vorteile gegenüber, die ihm daraus erwachsen, so zeigt sich, daß Last und Nutzen in angemessenem Verhältnis zueinander stehen.

Neben den mannigfaltigen individuellen Vorteilen, die die Kammern den Arbeitnehmern bringen, fällt die entscheidende

1) Zacher, Arbeitskammern S. 54.

2) Vgl. BVerfGE 12, 347 f.; so auch BVerwGE 23, 308; Großmann, S. 140 ff.; Thieme, S. 29 ff.; Zacher, Arbeitskammern S. 45.

Verbesserung ihrer Position gegenüber der Arbeitgeberseite bei der überbetrieblichen Interessenvertretung besonders ins Gewicht. Das bisherige erfolgreiche Wirken der Arbeitnehmerkammern im Interesse der Arbeiter und Angestellten beweist dies nachhaltiger als alle theoretischen Erwägungen.

Nach allem läßt sich die Frage nach der Wahrung der Wertrelationen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips ohne Einschränkung bejahen. Eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG ist mit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern nicht verbunden.

IV. Die Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit einfachem Bundesrecht

Die Arbeitnehmerkammergesetze sind in der herkömmlichen und geplanten Fassung mit dem geltenden Bundesrecht vereinbar¹⁾. Auch einer Aufnahme der rechtsberatenden Tätigkeit in den Katalog der Kammeraufgaben seitens der Landesgesetzgeber stehen bundesrechtliche Regelungen nicht entgegen. Das Gesetz zur Verhütung von Mißbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung vom 13. 12. 1935 (RGBl. I, S. 1478) gesteht den Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausdrücklich die Befugnis zu, rechtsberatend tätig zu werden (Art. 1 § 3 Ziff. 1 RBerG). Es räumt also den Ländern das Recht ein, solche Zuständigkeiten zu begründen²⁾.

1) Vgl. Zacher, Arbeitskammern S. 50.

2) Eine andere Frage ist, in welchen Belangen danach Rechtsrat erteilt werden kann (vgl. Altenhoff-Busch-Kampmann, Rdnr. 62; Schorn, Die Rechtsberatung S. 143).

D. DIE VEREINBARKEIT DER ERRICHTUNG VON ARBEITNEHMERKAMMERN MIT
EUROPÄISCHEN RECHT

Es wäre denkbar, daß die Errichtung von Arbeitnehmerkammern gegen europäisches Recht verstößt.

I. Vereinbarkeit mit der Menschenrechtskonvention

Art. 11 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952 (MRK)¹⁾ garantiert die Vereinigungsfreiheit und räumt allen Menschen das Recht ein, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten. Diese Bestimmung ist - wie die gesamte MRK-- für die Bundesrepublik geltendes Recht, das durch die gemäß Art. 55 GG erlassenen Zustimmungsgesetze innerstaatliche Verbindlichkeit erlangt hat.

Ein Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1 MRK ist durch die Errichtung von Arbeitnehmerkammern jedoch nicht gegeben.

Was die negative Koalitionsfreiheit betrifft, ist ein solcher Verstoß schon deshalb ausgeschlossen, weil Art. 11 Abs. 1 MRK - wie Art. 9 GG - nur für private Zusammenschlüsse gilt, nicht aber v r der zwangsweisen Eingliederung in staatliche Organisationen schützt²⁾.

Auch bezüglich der positiven Koalitionsfreiheit in ihrer individuellen und kollektiven Ausprägung kann auf das zu Art. 9 Abs. 3 Gesagte verwiesen werden. Das bedeutet, daß auch insoweit eine

1) Abgedr. im BGBl.1952, Teil II, S. 686 und 953.

2) von Guradze, Art. 11 Anm. 11; Partsch, S. 434 f; Zacher, Arbeitskammern S. 79.

Verletzung des Art. 11 Abs. 1 MRK ausscheidet. Hinzu kommt, daß die Vereinigungsfreiheit der MRK im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 3 einer sehr weitgespannten Einschränkung unterliegt. Gemäß Art. 11 Abs. 2 MRK darf ein Gesetz unter anderem dann die Ausübung der in Abs. 1 bezeichneten Rechte beschränken, wenn es zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Da Art. 11 Abs. 1 GG durch die Errichtung von Arbeitskammern nicht tangiert ist, kann auf die Erörterung darüber, ob Arbeitskammern "notwendig" in diesem Sinne sind, verzichtet werden.

II. Vereinbarkeit mit der Sozialcharta

Auch ein Verstoß gegen die Art. 5 und 6 der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 scheidet aus. Diese Vorschrift verbietet die Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit durch innerstaatliches Recht und dessen Anwendung. Ihr Schutzbereich geht ebenso wie der des Art. 11 Abs. 1 MRK nicht über jenen des Art. 9 GG hinaus.

III. Vereinbarkeit mit sonstigem europäischen Recht

Ein Verstoß gegen sonstige Bestimmungen des europäischen Rechts ist nicht festzustellen. Soweit ersichtlich, könnte allenfalls die Verordnung Nr. 36/64/EWG des Rats über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 25. März 1964 i. V. mit Art. 48 und 49 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft tangiert sein, sofern ausländischen Arbeitnehmern die volle Zugehörigkeit zu den Kammern versagt würde; denn Art. 9 Abs. 1 der genannten Verordnung bestimmt: "Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedsstaaten nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer".

Dieses Diskriminierungsverbot geht in seinem Wortlaut über Art. 48 Abs. 2 EWG-Vertrag hinaus, der nur die Abschaffung "jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen" gebietet. Regelungszweck des Art. 48 Abs. 2 EWG-Vertrag ist lediglich, Verfälschungen des freien Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt durch unterschiedliche Angebote von Arbeitsbedingungen an In- und Ausländer zu vermeiden¹⁾. Durch diese Bestimmung soll einer indirekten Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte vorgebeugt werden. Gleiches muß für die hierzu ergangene Verordnung Nr. 38/64 vom 25. März 1964 gelten.

Hiernach würde eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit in den Arbeitnehmerkammergesetzen nicht gegen die beiden vorgenannten Bestimmungen des europäischen Rechts verstoßen, da nicht anzunehmen ist, daß die Vorenthaltung der Kammerzugehörigkeit für Ausländer zu einer Verzerrung des Arbeitsmarktes führen würde. Auch ist diese Frage ohne praktische Bedeutung, da eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit weder in den bestehenden deutschen Arbeitnehmerkammergesetzen noch in den bekannt gewordenen Entwürfen vorgenommen wird.

1) Vgl. Schnorr, Arbeitsrecht S. 300.

E. DIE GESTALT KÜNFTIGER ARBEITNEHMERKAMMERN

I. Aufgabenstellung

1. Aufgabe im Außenbereich

Die vornehmste Aufgabe künftiger Arbeitnehmerkammern müßte in der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung bestehen. Diese Mitwirkung dürfte nicht auf den Vollzugsbereich beschränkt bleiben, wie Bredl vorschlägt, der die Beeinflussung der staatlichen Gesetzgebung im Sinne der Arbeitnehmer nur den Gewerkschaften vorbehalten möchte¹⁾. Es ist nicht einzusehen, warum das fachlich-wissenschaftliche sowie das repräsentative Gewicht der Kammern nur im exekutiven, nicht aber im legislatorischen Bereich wirken soll. Bredls Begründung, es handele sich bei der Beeinflussung der Rechtssetzung um politische Aufgaben, wohingegen der Vollzugsbereich "unpolitisch" sei²⁾, überzeugt nicht, da auch in der Exekutive - wenn auch in geringerem Umfang als bei der Gesetzgebung - in Ausnützung des oft beträchtlichen Ermessensspielraumes der Verwaltung politische Entscheidungen getroffen werden. Die von Bredl vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen "unpolitischen" Arbeitnehmerkammern und "politischen" Gewerkschaften wäre zudem kaum geeignet, das Defizit der Arbeitnehmer - insbesondere auch der nichtorganisierten - in der überbetrieblichen Interessenvertretung zu verringern. Das ist nur möglich, wenn die Kammern als politische Kraft im Interesse der gesamten Arbeitnehmerschaft auch auf die Rechtssetzung Einfluß nehmen.

Hierdurch tragen sie gleichzeitig mit dazu bei, den vorparlamentarischen Raum transparenter zu gestalten. Es ist im Ge-

1) Bredl, gki 43, 1968, S. 26.

2) Bredl, gki 43, 1968, S. V.

gensatz zur privaten Lobby gerade der Vorzug öffentlich-rechtlicher Interessenvertretungen, daß sie infolge ihrer Publizität die "Anonymität der Gruppenmacht aufheben, indem sie die Träger der Einflußgewalten offen hervortreten lassen¹⁾".

Auch widerspräche es der in allen Arbeitnehmerkammergesetzen erfolgten Aufgabenzuweisung, wollte man den Kammern die Mitwirkung bei der Vorbereitung staatlicher Gesetzesentwürfe versagen. Sie beschränken sich ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend durchwegs nicht auf die Analyse wirtschafts- und sozialpolitischer Vorgänge, sondern sind auch bestrebt, ihre Erkenntnisse zum Nutzen der Arbeitnehmerschaft in die Gesetzgebung einfließen zu lassen²⁾.

So sind auch nach den Entwürfen für Bayern und Baden-Württemberg Adressaten der Kammergutachten nicht nur Behörden, sondern auch die gesetzgebenden Körperschaften. Diese wünschenswerte Fortentwicklung des bremischen und des saarländischen Arbeitnehmerkammerrechts lehnt sich an § 2 a ÖsterrArbKG an. Sie ist die Voraussetzung für eine effektvolle Interessenvertretung im legislatorischen Bereich; ebenso, wie das Recht der Kammern, von sich aus mit Vorschlägen und Gutachten an die politischen Entscheidungsinstanzen heranzutreten und nicht von deren Aufforderung zur Stellungnahme abhängig zu sein. Dennoch sollten die Kammergesetze den Parlamenten und Regierungen die Rechtspflicht auferlegen, vor der Beratung und Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen, die die Belange der Arbeitnehmer berühren, die Arbeitnehmerkammern gutachtlich zu hören.

1) E. R. Huber, VerwArch 37, S. 56.

2) Deshalb ist es mißverständlich, die Aufgabe der Arbeitnehmerkammern darin zu sehen, als "brain trust" der Gewerkschaften zu fungieren (Neuhauser, a. a. O. S. 35), auch wenn nicht verkannt werden darf, daß die wissenschaftliche Fundierung der Gewerkschaftsarbeit Teil der Kammertätigkeit ist und auch bleiben muß.

Hier spielt der Zeitfaktor eine erhebliche Rolle: Effektivvoll können die Kammern die Interessen der Arbeitnehmer nur dann wahrnehmen, wenn sie rechtzeitig zur Stellungnahme aufgefordert werden, wie dies in Österreich der Fall ist¹⁾. Die Einschaltung von privaten und öffentlichen Verbänden und Körperschaften in die Gesetzesarbeit erfolgt zu spät, wenn diesen bereits ein fertig ausgearbeiteter Entwurf zugeleitet wird. Dann ist die Festlegung auf einseitige Richtlinien, deren Spuren auch durch die Behandlung in den gesetzgebenden Körperschaften nicht mehr ganz verwischt werden können, kaum zu vermeiden²⁾. Dieser Erkenntnis sollte durch eine Bestimmung Rechnung getragen werden, die - wie § 31 Abs. 2 S. 3 Österr-ArbKG - den Gesetz- und Verordnungsgeber anweist, den Arbeitnehmerkammern zur Begutachtung eine ausreichende Frist einzuräumen. Dies erscheint sinnvoller, als den Kammern für den Fall, daß die Anhörung unterbleibt, ausdrücklich das Recht einzuräumen, von sich aus Stellung zu nehmen³⁾. Dazu sollten sie in jedem Fall berechtigt sein.

Eine Absicherung der Einholungspflicht durch Sanktionen ist jedoch nicht möglich. Die verspätete oder unterbliebene Nichtanhörung kann keine Auswirkung auf die Geltungskraft des Gesetzes oder der Verordnung haben, da sonst die in der Verfassung abschließend normierten Wirksamkeitsvoraussetzungen durch einfaches Gesetz erweitert würden. Letztlich bleibt also die Effizienz der überbetrieblichen Interessenvertretung durch Arbeitnehmerkammern vom guten Willen der staatlichen Entscheidungsinstanzen abhängig.

-
- 1) Findeis, S. 20; Österreichischer Arbeiterkammertag, 1945 bis 1965, S. 38 f.; die Kammern haben insoweit eine bessere Stellung, als der Nationalrat (vgl. Schambeck, Kammerorganisation, S. 450).
 - 2) Bartholomeyczik, S. 30.
 - 3) So aber § 3 Abs. 2 S. 2 Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG und § 2 Abs. 7 CDA-Entw. eines B-WürttArbKG. Vgl. auch Peierle, (S. 6 und 15), der es für falsch hält, die Möglichkeit eines Unterbleibens der Anhörung durch den Gesetzgeber im Kammergesetz von vornherein miteinzukalkulieren.

Die Errichtung von Arbeitnehmerkammern hat zur Folge, daß diese Körperschaften künftig von Legislative und Exekutive als legitimierte Sprecher der Arbeitnehmerschaft zur Mitarbeit herangezogen werden. Den Gewerkschaften steht es frei - soweit sie sich dem Legitimationsprozeß der Kammerwahlen mit Erfolg unterworfen haben - mittelbar über ihre Delegierten in den Arbeitnehmerkammern an der staatlichen Willensbildung teilzunehmen.

Diese Umgestaltung des Vorfeldes von Gesetzgebung und Verwaltung hätte zwangsläufig eine Neuverteilung der Sitze in zahlreichen Beiräten, Ausschüssen und Kommissionen, die anregend, beratend und begutachtend tätig sind, zur Folge. Das schließt eine Präsenz der Gewerkschaften (und Arbeitgeberverbände) anstelle der Kammern - oder zusätzlich zu diesen - in solchen Gremien nicht aus, die mit Aufgaben befaßt sind, welche die betriebsverfassungsrechtlichen, personalvertretungsrechtlichen und tarifrechtlichen Funktionen der Arbeitnehmerkoalitionen betreffen. Das gilt zum Beispiel für die Schlichtungsausschüsse¹⁾, die Ausschüsse nach § 5 Abs. 1 und 2 TVG und die Mitwirkung der Sozialpartner bei der "konzertierten Aktion". Der Rahmen sollte hier nicht zu eng gezogen werden. In jenen zahlreichen Ausschüssen und Beiräten aber, in denen die Gewerkschaften bislang stellvertretend für die gesamte Arbeitnehmerschaft - teils auch als Vertreter der Verbraucher - zur Mitwirkung an Gesetzgebung und Verwaltung herangezogen wurden, ohne daß eine nähere Verbindung zum Betriebsverfassungs-, Personalvertretungs- oder Tarifrecht bestand, treten die Arbeitnehmerkammern künftig in ihre Stelle. Gedacht ist hier besonders an die unübersehbare Zahl von Verwaltungsräten und Beiräten der Wirtschaftsverwaltung²⁾.

1) S. o. S. 80.

2) Vgl. Hueck-Nipperdey, II/1, S. 200 f.

Diese Beschränkung der gewerkschaftlichen Funktionen im überbetrieblichen Bereich setzt natürlich voraus, daß auf Seiten der Arbeitgeber ebenfalls eine entsprechende Aufgabenteilung zwischen Wirtschaftskammern und privaten Arbeitgeberorganisationen vorgenommen wird. Partner und Gegenspieler der Arbeitnehmerkammern wären dann die Industrie- und Handelskammern, die Landwirtschaftskammern und die Handwerkskammern.

In jüngerer Zeit mehrten sich die gewerkschaftlichen Forderungen nach einer verstärkten Beteiligung der Arbeitnehmer an wirtschafts-, verkehrs- und strukturpolitischen Maßnahmen zur Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze¹⁾. Durch die Einschaltung von Arbeitnehmerkammern in die Landes- und Regionalplanung könnte diesem berechtigten Anliegen entsprochen werden²⁾. Vermöge ihrer eigenen wirtschafts- und sozialstatistischen Erhebungen und Beobachtungen des Arbeitsmarktes wären sie in der Lage, auf eine Raumordnung und Landesplanung hinzuwirken, die den besonderen Bedürfnissen der Arbeitnehmer Rechnung trägt.

Seit langem versuchen die Gewerkschaften eine intensivere Beteiligung der Arbeitnehmer am beruflichen Bildungswesen durchzusetzen³⁾. Zwar eröffnet das Berufsbildungsgesetz den Arbeitnehmern das Recht, verschiedene Ausschüsse mitzusetzen (§§ 37, 50, 54, 56 BerBildG). Die Überwachung und Förderung der Durchführung der Berufsbildung obliegt jedoch der jeweils "zuständigen Stelle" (§ 45 BerBildG), das heißt den Handwerkskammern (§ 74 BerBildG), Industrie- und Handelskam-

-
- 1) Vgl. SZ vom 29. 7. 1970; Gewerkschafts-Spiegel 1970 Nr. 5, S. 1b.
 - 2) § 2 Abs. 1 c Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG nennt ausdrücklich die Beteiligung an Raumordnung und Landesplanung als Aufgabe einer künftigen bayerischen Arbeitnehmerkammer.
 - 3) Vgl. Blatt, Der saarländische Arbeitnehmer, 1969, S. 378 f.; Forster, Gewerkschaftliche Rundschau 1969, S. 342; Peierle, S. 16 f.

mern (§ 79 BerBildG) und den Landwirtschaftskammern (§ 79 BerBildG). Diese einseitige Verteilung der Aufsichtsbefugnisse auf die gesetzlichen Interessenvertretungen der zu überwachenden Betriebe wird dem Charakter der beruflichen Bildung als einer öffentlichen Aufgabe nicht gerecht und schließt Interessenkollisionen nicht aus. Deswegen hat die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates empfohlen, neben den Arbeitgebern auch die Arbeitnehmer und die Vertreter des Schulwesens mit gleichberechtigter Verantwortung an der Berufsausbildung zu beteiligen und die Ausbildung regelmäßig einer öffentlich geregelten Kontrolle zu unterziehen¹⁾. Als Pendant zu den Wirtschaftskammern wären Arbeitnehmerkammern prädestiniert, die legitimen Belange der Arbeitnehmer im Rahmen des beruflichen Bildungswesens über die Präsenz in den oben zitierten Ausschüssen hinaus wahrzunehmen, wobei über die Form der Beteiligung noch entschieden werden müßte. Denkbar wäre zum Beispiel die Schaffung besonderer, von Wirtschaftskammern, Arbeitnehmerkammern und Vertretern des Schulwesens beschickter Institutionen.

Für die Gewerkschaften würde die Übernahme der Arbeitnehmerinteressenvertretung im beruflichen Bildungswesen durch die Kammern eine beträchtliche Entlastung bringen; sind sie doch schon jetzt kaum in der Lage, die erweiterungsbedürftigen Rechte, die ihnen das Berufsbildungsgesetz einräumt, wahrzunehmen. Hingegen können die Arbeitnehmerkammern vermöge ihrer eigenen Schulungsstätten und der gesicherten finanziellen Grundlage die erforderliche Anzahl von Arbeitnehmervertretern für solche und ähnliche Funktionen vorbereiten.

Die österreichischen Arbeiterkammern sind berufen, an der "Überwachung der Einhaltung arbeitsrechtlicher oder unfall-

1) Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Verabschiedet am 30./31. 1. 1969.

verhütender Vorschriften, insbesondere der Einhaltung der Bestimmungen zum Schutze gegen Berufskrankheiten" mitzuwirken (§ 2 i ÖsterrArbKG). Diese Befugnis wird den deutschen Arbeitnehmerkammern bislang nicht ausdrücklich zugestanden. Sie ist in abgeschwächter Form jedoch in den Entwürfen enthalten¹⁾. Eine ergänzende Zusammenarbeit der Berufsgenossenschaften, deren Organe seit Einführung der paritätischen Selbstverwaltung je zur Hälfte mit Unternehmer- und Arbeitnehmervertretern besetzt sind (§ 674 RVO i. V. m. § 2 Abs. 1 Selbstverwaltungsgesetz v. 13. 8. 1952, BGBl. I S. 427), mit den Arbeitnehmerkammern erscheint schon deshalb als angezeigt, weil letztere aufgrund ihres engen Kontakts zur Arbeitnehmerschaft leicht Kenntnis von Verstößen gegen unfallverhütende Vorschriften erlangen. Einer fruchtlosen Konkurrenz zu den Berufsgenossenschaften, deren Aufgabe es nach § 874 RVO ist, für die Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften zu sorgen, müßte durch genaue Abstimmung der Kompetenzen vorgebeugt werden. Auch mit der für den Unfall- und Arbeitsschutz so bedeutsamen Arbeits- und Sozialmedizin sowie den Fragen der Rehabilitation von Arbeitnehmern sollten sich die Kammern befassen.

Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichte erfolgt bislang gemäß §§ 20 Abs. 1 ArbGG, 14 Abs. 2 SGG über die Gewerkschaften, denen ebenso wie den selbständigen Vereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung ein Vorschlagsrecht für die Berufung der ehrenamtlichen Arbeits- und Sozialrichter zusteht. Hier eröffnet sich den Arbeitnehmerkammern ein weites Tätigkeitsfeld. Sie sind aufgrund ihrer Schulungseinrichtungen hervorragend geeignet, die aus den Kreisen der Arbeitnehmer stammenden Richter auf ihr schwieriges Amt vorzubereiten und das Vorschlagsrecht sachgemäß und repräsentativ auszuüben. Ihre Fachkenntnis setzt sie zudem in den Stand, die Gerichte bei der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen durch Auskünfte und Gutachten zu unterstützen.

1) § 3 Abs. 7 Werkvolk/CDA-Entw. eines BayArbKG; § 2 Abs. 11 CDA-Entw. eines B-WürttArbKG; § 3 Abs. 2 i CDA-Entw. eines LandesArbKG.

2. Aufgaben im Innenbereich

Auf dem Innensektor bieten sich den Arbeitnehmerkammern mannigfaltige Betätigungsmöglichkeiten. Hier sollte der Spielraum zur Entfaltung der Eigeninitiative durch gesetzliche Reglementierungen möglichst wenig eingeschränkt werden. Die Aktivitäten der bestehenden Kammern veranschaulichen, welche Möglichkeiten die Kammern haben, zum unmittelbaren Nutzen der Arbeitnehmer tätig zu werden.

Zusammen mit den Wirtschaftskammern könnten die Arbeitnehmerkammern berufsbildende Einrichtungen in größerem Umfang unterhalten. Genauso bedeutsam ist ihre Aufgabe, Arbeitnehmer heranzubilden, die mit Fragen des Arbeits- und Sozialrechts vertraut sind. Die Notwendigkeit der Schaffung entsprechender Schulungsstätten ergibt sich aus dem Erfordernis, qualifizierte Arbeitnehmervertreter für die Vielzahl von Ausschüssen, Beiräten, Kommissionen und ähnlichen Gremien auszubilden, die die Arbeitnehmerkammern mitzubeseetzen haben. Allerdings darf dabei der "organische Entwicklungsprozeß des Zusammenspiels von Gewerkschaft und Betriebs- und Personalräten" nicht gestört werden¹⁾. Daß dies kaum zu befürchten ist, beweisen das österreichische Beispiel sowie die saarländische Erfahrung, wonach die Lehrveranstaltungen - obwohl allen saarländischen Arbeitnehmern offenstehend - fast ausschließlich von den Gewerkschaften beschickt werden²⁾. Dies zeigt leider auch, daß die Aussicht, die Schulungseinrichtungen könnten dazu dienen, größere Massen von nichtorganisierten Arbeitnehmern mit Themen aus der Arbeits- und Berufswelt vertraut zu machen, nur gering sind.

Der innere Aufgabenbereich der Kammern sollte auch die kulturelle Betreuung der Arbeitnehmer umfassen, zumal kulturelle und soziale Interessen oft nahe beieinander liegen. Hier müßten die

1) Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 18.

2) Arbeitskammer des Saarlandes, S. 16.

Kammern unter Respektierung der Privatsphäre des Einzelnen bemüht sein, den Arbeitnehmern Vorschläge für die Gestaltung der fortlaufend zunehmenden Freiheit anzubieten. Dies könnte unter anderem durch den Unterhalt von Bibliotheken und die Vermittlung des Besuchs kultureller Veranstaltungen geschehen.

Die Rechtsberatung erscheint - wie bereits angedeutet - wegen der Gefahr einer Konkurrenz zu den Gewerkschaften aus gesellschaftspolitischen und verfassungsrechtlichen Erwägungen heraus nicht unproblematisch. Andererseits zeigt die starke Inanspruchnahme der Rechtsberatungsstellen der Arbeiterkammer Bremen¹⁾, daß trotz des Bestehens der Rechtsschutzvereinigungen der Anwälte verschiedener Sondereinrichtungen der Sozialversicherungsträger und einer Anzahl privatrechtlicher Beratungsstellen die Rechtsberatung - gerade auch der nichtorganisierten Arbeitnehmer - einer Verbesserung bedarf. Der Umstand, daß viele Arbeitnehmer aus Unkenntnis der gesetzlichen Bestimmungen ihnen zustehende Rechte aus dem Arbeitsverhältnis sowie Ansprüche auf Wohngeld, Kindergeld, Sozialhilfe, Steuerrückzahlung und andere staatliche Leistungen nicht geltend machen, verdeutlicht diesen Mangel²⁾. Hier könnten die Arbeitnehmerkammern durch intensive Aufklärung in Form einer kollektiven Rechtsberatung Abhilfe schaffen, ohne in Konflikt mit den Gewerkschaften zu geraten. Hingegen sollte die individuelle Rechtsberatung - jedenfalls auf dem Gebiet des Arbeitsrechts - nur nach Abstimmung mit den Gewerkschaften erfolgen.

Was die Konsumentenberatung angeht, so besteht leicht die Gefahr, daß sich die Arbeitnehmerkammern damit von ihrer eigentlichen Aufgabenstellung zu sehr entfernen. So widerspräche es dem Sinn und Zweck der Kammern, wollten sie etwa aufgrund eigener Warentests Kaufempfehlungen aussprechen. Das schließt aber

1) Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit, S. 32: Allein in dem Zeitraum von Januar bis September 1968 wurde die Stelle von 14.521 Ratsuchenden frequentiert.

2) Vgl. Bredl, gki 43, 1968, S. 32 ff.

nicht aus, daß die Arbeitnehmerkammern Verbraucheraufklärung betreiben, die auf die spezifischen Konsuminteressen der Arbeitnehmer zugeschnitten ist. Ihre Hauptaufgabe wird jedoch in der Wahrnehmung dieser Konsuminteressen nach außen bestehen. Für beide Funktionen ist es unerlässlich, daß die Kammern Preisbewegung, Lebenshaltungskosten und Verbrauchergewohnheiten fortlaufend beobachten.

Die fürsorgerische Tätigkeit künftiger Arbeitnehmerkammern wird zweifellos im Schatten der sonstigen Kammeraufgaben stehen. Es kann insbesondere nicht Aufgabe der Kammern sein, aus ihren Haushaltsmitteln Beihilfen und Darlehen zum Wohnungsbau, zum Besuch berufsbildender Schulen oder zur Finanzierung des Bildungsurlaubs zur Verfügung zu stellen, wie es in Österreich der Fall ist und verschiedentlich auch für die Bundesrepublik vorgeschlagen wird¹⁾. Hierdurch würde die Solidarität der Arbeitnehmer zur Erfüllung von Aufgaben beansprucht, deren Kosten vom Staat, den Arbeitgebern oder auch vom einzelnen Arbeitnehmer selbst zumindest mitgetragen werden müßten. Denkbar wäre hingegen, daß die Kammern an der Poolung von Geldern beteiligt werden, die der Bezahlung von Bildungsurlaub oder der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand dienen.

Grundlage der Arbeitnehmerkammertätigkeit muß eine umfangreiche wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschungsarbeit sein. Nur wenn die Vorschläge und Gutachten der Kammern von profunder Sachkenntnis getragen und mit Fakten untermauert werden, besteht die Chance, bei der Beeinflussung der staatlichen Willensbildung mit den Wirtschaftskammern erfolgreich konkurrieren zu können. Diese Erkenntnis hat sich auch bei den Gewerkschaften längst durchgesetzt²⁾. Um sie in die Tat umzusetzen, sind jedoch Auf-

1) Vgl. v. Prümmer, Vom Patriarchalismus zur Partnerschaft, S. 5.

2) Vgl. etwa den Vorschlag zur Errichtung einer gewerkschaftlichen Datenbank (Die Quelle 1970, S. 25) oder die Initiative des DGB zur Gründung einer "gewerkschaftlich-gemeinwirtschaftlichen Gesellschaft für Zukunftsforschung" (SZ v. 19. 10. 1970). Bei aller Ablehnung der Arbeitnehmerkammern durch die Gewerkschaften beurteilen diese deren bisherige wirtschaftswissenschaftliche Tätigkeit doch positiv (vgl. Evangelische Aktionsgemeinschaft, S. 16).

wendungen erforderlich, die die Leistungskraft der Gewerkschaften übersteigen. Der unbefriedigende Zustand, daß zwar auf seiten der Arbeitgeber die Kosten der wirtschaftswissenschaftlichen Datenerfassung und -aufbereitung über Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern auf alle Gewerbetreibenden umgelegt werden, wohingegen von den Arbeitnehmern nur der organisierte Teil zur Finanzierung dieser Aufgabe beiträgt, läßt erkennen, daß künftigen Arbeitnehmerkammern nicht zuletzt die Funktion wirtschaftswissenschaftlicher Institute zukommen muß.

II. Organisatorischer Aufbau und Finanzierung

Die Bestandsaufnahme der bisherigen deutschen Arbeitnehmerkammertätigkeit hat trotz ihrer positiven Bilanz bewiesen, daß das Leistungsvermögen und der Wirkungsbereich von Länderkammern beschränkt sind. Die wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen fallen auf Bundesebene. Immer mehr Kompetenzen der Länder gehen in die Zuständigkeit des Bundes über. Wollen Arbeitnehmerkammern diesen Zentralisierungstendenzen Rechnung tragen, so bedürfen sie - wie die Kammern der Wirtschaft - einer starken Dachorganisation, die auf Gesetzgebung und Vollzug des Bundes einwirkt. Für dieses "Zentralinstitut für überregionale Aufgaben"¹⁾ bietet sich der Österreichische Arbeiterkammertag als Modell an²⁾. Seine Verwirklichung setzt jedoch eine bundesrechtliche Regelung voraus, die freilich den Ländern - ähnlich wie § 12 IHKG - weitgehenden Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung ihrer Kammern einräumen müßte. Sie würde auch die in Bayern und Rheinland-Pfalz bestehenden Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern mit Art. 179 der

1) Peierle, GK 4, 1969, S. 42.

2) Ursprünglich wollte man sich in Österreich mit einer einzigen Arbeiterkammer in Wien begnügen und in den Ländern nur Expositionen errichten. Dieser Gedanke wurde wegen der in den Ländern bestehenden Handelskammern, zu denen die Arbeiterkammern ein Gegengewicht bilden sollten, fallengelassen (vgl. Palla, S. 18).

bayerischen Verfassung¹⁾ bzw. Art. 69 der rheinland-pfälzischen Verfassung beseitigen, da nach Art. 31 GG einfaches Bundesrecht auch Länderverfassungsrecht bricht.

Unerläßlich ist eine regionale Unterorganisation auf Landesebene, um auch die Arbeitnehmer kammerfernerer Bezirke an den Leistungen ihrer gesetzlichen Interessenvertretung unmittelbar teilhaben zu lassen. Das gilt besonders für größere Bundesländer. Diesem Bedürfnis wurde in Österreich durch die Schaffung zahlreicher Amtsstellen der Landeskammern entsprochen. Der CDA-Entw. eines B-Württ-ArbKG hingegen sieht die Errichtung selbständiger Kammern auf regionaler Ebene vor, die am Sitz der Landesregierung zu einem Landesbüro zusammengeschlossen werden sollen (§§ 1 Abs. 1 und 3 des Entw.). Dieser lockere Verbund erscheint kaum geeignet, eine effektvolle Mitwirkung der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer an landespolitischen Entscheidungen sicherzustellen. Hierzu bedarf es einer "Landesarbeitnehmerkammer" mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Verwaltungsapparat, die nicht Kostgänger von "Bezirksarbeitnehmerkammern" ist. Bei Bestehen dieser Körperschaft ist es von untergeordneter Bedeutung, ob die weitere Aufgliederung in Form unselbständiger Amtsstellen²⁾ oder echter Zweigkammern³⁾ erfolgt. In Anlehnung an die Organisation der Wirtschaftskammern ist aber wohl der zweiten Lösung der Vorzug zu geben. Anzahl und Wirkungsbereich dieser regionalen Kammern sollten sich nicht so sehr an der gebietskörperschaftlichen Gliederung, sondern ebenfalls an der organisatorischen Struktur der Wirtschaftskammern orientieren, um die Zusammenarbeit zwischen den Kammern auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu erleichtern.

Nicht zweckmäßig erscheint es, getrennte Kammern für Arbeiter und Angestellte nach bremischem Muster vorzusehen. Dies ist auch in

1) Vgl. hierzu die auf S. 138 Fußn. 1 zit. Literatur.

2) So § 1 Abs. 2 CDA-Entw. eines LandesArbKG, § 8 Abs. 2 CDA-Entw. eines BundesArbKG.

3) So § 5 Abs. 5 Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG, § 1 Abs. 1 S. 2 CDU/CSU-Entw. eines BundesArbKG.

keinem der bisher bekannt gewordenen Entwürfe geschehen. Die Interessen der beiden Arbeitnehmergruppen sind nicht derart unterschiedlich gelagert, als daß es gerechtfertigt wäre, sie auf Kosten der erhöhten Durchschlagskraft, die von der Willensäußerung einer gemeinsamen Kammer ausgeht, in selbständigen Organisationen zu institutionalisieren¹⁾. Zwischen getrennten Kammern würden leicht Spannungen entstehen, die zu Konkurrenz und Zersplitterung in der Interessenvertretung der Arbeitnehmer führen könnten. Ihre Errichtung und der Unterhalt wären zudem mit finanziellem Mehraufwand verbunden. Den spezifischen Interessen von Arbeitern und Angestellten kann durch eine Sitzverteilung in der Kammervollversammlung Rechnung getragen werden, die dem Anteil der beiden Arbeitnehmergruppen an der Gesamtbevölkerung entspricht, wobei die Beamten besondere Berücksichtigung finden müßten²⁾.

In bezug auf die innere organisatorische Gliederung der Kammern lehnen sich die Entwürfe, was Anzahl und Befugnisse der einzelnen Organe angeht, ausnahmslos an das saarländische Modell an. Wie dort wird anstelle der fünf Organe in Österreich und der vier in Bremen nur der Vertreterversammlung und dem Präsidium Organcharakter zugestanden. Diesem vorteilhaften straffen Kammernaufbau entspricht die Beschränkung des Vorstandes auf Überwachungsfunktionen.

Wie im Saarland, so sollen auch nach den Entwürfen die Mitglieder der Vertreterversammlung durchwegs von den Landtagen bestimmt werden³⁾. Diese Regelung ist deshalb unbefriedigend, weil sie die Gefahr in sich birgt, daß die politischen Stärkeverhältnisse der

1) Vgl. Palla, S. 18; Peierle, GK 4, 1969, S. 42; a. A. Urbanek, Angestelltenkammer Bremen, S. 77.

2) Diese Gliederung lassen alle Entwürfe bis auf den Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG (§ 8 Abs. 1) vermissen.

3) Abw. lediglich der CDA-Entw. eines LandesArbKG, der nur für die erste Vertreterversammlung eine Wahl durch den Landtag vorsieht (§§ 9, 28 d. Entw.) und § 11 Abs. 4 CDA-Entw. eines BundesArbKG, wonach auch die Mitglieder der ersten Vertreterversammlung in Urwahl bestimmt werden.

Parlamente auf die Kammern übertragen werden. Das genossenschaftliche Element, dem bei einer gesetzlichen Interessenvertretung - wie oben immer wieder betont - eine wesentliche Bedeutung zukommt, würde damit praktisch fast ganz entfallen und beim Wahlakt nur noch in der Vorschlagsberechtigung der Arbeitnehmer zum Ausdruck kommen. Deshalb ist der Urwahl auf jeden Fall der Vorzug zu geben. Sie dürfte - rechtzeitig vorbereitet - auch nicht an den vorläufig noch fehlenden Wahlunterlagen scheitern¹⁾.

Bedenken begegnet auch die Ausgestaltung, die das Vorschlagsrecht in verschiedenen Entwürfen gefunden hat. Eine Anzahl von 3.000 erforderlichen Unterschriften für Wahlvorschläge von Arbeitnehmern und gewissen Arbeitnehmergruppen, wie sie der Werkvolk/CSA-Entw. eines BayArbKG (§ 8 Abs. 4) und der CDA-Entw. eines B-WürttArbKG (§ 8 Abs. 3) vorsehen, tragen kaum zur Stärkung der demokratischen Kammerstruktur bei²⁾. Wenn dies auch insofern ein Fortschritt gegenüber der saarländischen Regelung (§ 8 SaarlArbKG) ist, als Verbände mit sozial- oder berufspolitischer Zielsetzung von diesem Erfordernis befreit sein zu sollen, so wird hier doch ohne Not im Wahlsystem tendenziell der Grundstein zu einer Oligarchisierung der Kammern gelegt. Dem könnte durch eine Senkung der Unterschriftenzahl auf etwa 300, wie die der CDA-Entw. eines LandesArbKG (§ 9 Abs. 2) vorschlägt, in gewissem Umfang vorgebeugt werden.

In diesem Zusammenhang gehört auch die Forderung nach einem einfachen, transparenten Wahlverfahren, das die Briefwahl zuläßt und die Abwicklung der Kammerwahlen in öffentlichen und nicht in betrieblichen Stimmbezirken vorschreibt³⁾.

1) Dies wird in den Grundzügen des Vorentwurfes eines Landesgesetzes über die Arbeitskammer Rheinland-Pfalz als Grund für die geplante Bestellung der Vertreterversammlung durch den Landtag angegeben (S. 3 Nr. 7 d. Entw.).

2) Vgl. o. S. 174 ff.

3) Über die negativen österreichischen Erfahrungen mit Betriebswahllokalen vgl. Köck, S. 9f.

Die Kammerzugehörigkeit und damit das Wahlrecht sind an die Arbeitnehmereneigenschaft geknüpft. Hierbei stellt sich die Frage, ob auch leitende Angestellte in arbeitgeberähnlicher Position eingeschlossen werden sollen, wie es die Entwürfe mit Ausnahme des CDA-Entw. eines LandesarbKG (§ 2 Abs. 3) und eines BundesarbKG (§ 6 Abs. 3) im Gegensatz zur bremischen und saarländischen Regelung vorsehen. Dies erscheint aus folgendem Grunde angezeigt: Zwar unterscheidet sich die Interessenlage der leitenden Angestellten in mancher Beziehung von jener der übrigen Angestellten. Dieser Unterschied kommt aber weit stärker im betrieblichen als im überbetrieblichen Bereich zum tragen. Auf dem Sektor der Gesamtwirtschaft ist die Hierarchie, die innerhalb des Betriebes besteht, von untergeordneter Bedeutung im Vergleich zur Lohn- bzw. Gehaltsabhängigkeit und dem Nichtbesitz von Produktionsmitteln, die den leitenden Angestellten ebenso kennzeichnen wie die sonstigen Arbeitnehmer. Deshalb mag eine differenzierte Behandlung der Angestellten im Betriebsverfassungsrecht angezeigt sein; bei der überbetrieblichen Mitwirkung der Arbeitnehmer ist sie nicht gerechtfertigt.

Für den Fall, daß Arbeitnehmerkammern nur in einigen Bundesländern errichtet werden, sollte Arbeitnehmern, die zwar im Kammerbezirk wohnen, aber in einem Bundesland beschäftigt sind, in dem keine gesetzliche Interessenvertretung für Arbeitnehmer besteht, die Möglichkeit des freiwilligen Beitritts offengehalten werden. Eine Pflichtzugehörigkeit der Grenzgänger würde das Beitragserhebungsverfahren wesentlich komplizieren, da deren Arbeitgeber mangels Gesetzgebungskompetenz des Wohnsitzlandes nicht verpflichtet werden könnten, die Kammerbeiträge - wie ansonsten üblich - an das Finanzamt abzuführen¹⁾.

1) Das übersieht offenbar der CDA-Entw. eines B-WürttArbKG (§§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 3 d. Entw.). Zum Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus Vertragsstaaten der EWG s. o. S. 194 f.

Die Aufsicht über die Arbeitnehmerkammern darf nicht in das persönliche Eigenleben dieser Selbstverwaltungskörperschaften eingreifen. "Selbstverwaltung bedeutet Selbstverantwortung, das bedeutet negativ ausgedrückt: Freiheit von allgemeiner und besonderer Organaufsicht, insbesondere von fachlicher Beaufsichtigung"¹⁾. Die Überwachung der Kammertätigkeit sollte deshalb - wie bei den Industrie- und Handelskammern (§ 11 IHKG) - auf die Rechtskontrolle beschränkt bleiben²⁾.

Die Festsetzung der Kammerbeiträge sollte dem Beschluß der Vollversammlung vorbehalten bleiben oder durch Satzung erfolgen. Eine Regelung im Kammergesetz selbst ist, wie das luxemburgische Beispiel zeigt, zu wenig flexibel, als daß es rasch an veränderte Umstände angepaßt werden könnte. Die Höhe der Umlage hat sich am Finanzbedarf der Kammer zu orientieren, darf aber die Bereitschaft der Arbeitnehmer, sich gewerkschaftlich zu organisieren, nicht entscheidend beeinträchtigen. Die Auswirkungen auf den Mitgliederbestand der Gewerkschaften sind ebenso zu berücksichtigen, wie die Bedeutung, die der Beitragshöhe für die Gegengewichtsfunktion der Arbeitnehmerkammern zu den Kammern der Wirtschaft zukommt. Da sich die materielle Basis dieser Institutionen auch auf die Durchschlagskraft der Interessenvertretung auswirkt, müssen annähernd gleiche "Startbedingungen" geschaffen werden.

1) Wolff, Verwaltungsrecht, II, S. 136.

2) Über die Gefahr, daß diese Aufsicht wegen einer Kammer-Partei-Symbiose faktisch bedeutungslos werden kann, vgl. Klecatsky, Die kollektiven Mächte, S. 32.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Abendroth, Wolfgang, Die deutschen Gewerkschaften, Heidelberg 1954
- Abendroth, Wolfgang, Die soziale Struktur der Bundesrepublik und ihre partiellen Entwicklungstendenzen, PVS 1963, S. 156
- Adamovich, Ludwig, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., bearbeitet und ergänzt von Spanner, Wien 1957 (zit. Verfassungsrecht)
- Adamovich, Ludwig, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung, in Festschrift für Ferdinand Degenfeld-Schöneburg, hrsg. von Lagler-Messner, Wien 1952, S. 110
- Altenhoff-Busch-Kampmann, Kommentar zum Rechtsberatungsgesetz, 2. Aufl., Münster 1967
- Angestelltenkammer Bremen, Mitteilungen der Angestelltenkammer Bremen, 1967/1, 1968/1, 1969/1
- Arbeiterkammer Bremen, Aus unserer Arbeit in der Wahlperiode 1965 bis 1968, Bremen 1968 (zit. Aus unserer Arbeit)
- Arbeiterkammer Bremen, Zwischenbilanz, Bremen 1969, maschinengeschriebenes Manuskript (zit. Zwischenbilanz)
- Arbeitskammer des Saarlandes, Die Arbeitskammer des Saarlandes - Aufgabe und Tätigkeit, Saarbrücken 1969
- Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/1, S. 1 ff.
- Bartholomeyczik, Horst, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, FIW-Schriftenreihe, Heft 5, Köln, Berlin, Bonn, München 1962
- Bayer, Hans, Die Autonomie der Gewerkschaften in einem integrierten Europa, Köln 1964
- Beck, Markus, Wirtschaftsdemokratie, Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen - Reihe A, 1962, Heft 62
- Biedenkopf, Kurt H., Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964 (zit. Grenzen der Tarifautonomie)
- Biedenkopf, Kurt H., Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Strukturelemente der modernen Demokratie, in Duvernell (Hrsg.), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Berlin 1968, S. 199 ff. (zit. Koalitionsfreiheit)
- Biedenkopf, Kurt H., Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien, Gutachten 1960 (zit. Grenzen)
- von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, 3. Auflage, München 1971

- Bors, Hans, Die Rechtsstellung der bremischen Arbeitnehmerkammern, Bremen 1963
- Braun, Siegfried, Die Gewerkschaften als Verband von Arbeitsplatzbesitzern, in Horné (Hrsg.), Zwischen Stillstand und Bewegung, Frankfurt a. M. 1965
- Breitling, Rupert, Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung, PVS 1960, S. 47 ff.
- Breitling, Rupert, Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim 1955
- Bremer, Heinz, Kammerrecht der Wirtschaft, Berlin 1960
- Breuer, Hanni, Öffentliche Verantwortung in der beruflichen Bildung, BABl 1972, S. 63 ff.
- Briefs, Goetz, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus, München 1952
- Brohm, Winfried, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, res publica, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Bd. 21, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968
- Brox-Rüthers, Arbeitskampfrecht, Stuttgart 1965
- Bruns, Günther, Zwischen ökonomischem Prinzip und Staatsraison, Am 7. April 1843 - 125 Jahre Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, München 1968, S. 57 ff.
- Bühler-Strickrodt, Steuerrecht, Grundriß in zwei Bänden, Bd. 1, Allgemeines Steuerrecht, 3. Aufl., Wiesbaden 1959
- Bulla, Soziale Selbstverwaltung der Sozialpartner als Rechtsprinzip, in Festschrift für Nipperdey, Bd. 2, München, Berlin 1965, S. 79 ff.
- Cramer, Erich, Zur Frage gesetzlicher Vertretungskörperschaften für Arbeitnehmer, RdA 1959, S. 459 ff.
- Degener, Carl, Arbeitnehmerkammern, Soziale Praxis, Jahrgg. 35, Sp. 361 ff.
- Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung - Bundeswirtschaftsrat und Arbeitnehmerkammern, hrsg. v. d. Deutschen Angestelltengewerkschaft Bundesvorstand - Hauptabteilung Wirtschaftspolitik, Mai 1969
- Deus, Franz, Geschichte der Gewerkschaften und deren Verhältnis zu den Arbeitgeberverbänden, in Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 6, Köln, Opladen 1966, S. 123 ff.
- Dietz, Rolf, Die Koalitionsfreiheit, in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 417 ff.
- Drewes, Günter, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 5, Heidelberg 1958
- Dürig, Günter, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat JZ 1953, S. 193 ff.
- Duvernell, Helmut (Hrsg.), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Berlin 1968 (zit. Koalitionsfreiheit)

- Duvernell, Helmut, Die Stellung der Arbeitnehmer in der modernen Wirtschaftspolitik, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Bayer (Hrsg.), Berlin 1959 (zit. Stellung)
- Erkelenz, A., Arbeiter- oder Arbeitskammern, Soziale Praxis XIV. Jahrgg., Sp. 164 f.
- Erlar, Georg, Freiheit und Grenzen berufsständischer Selbstverwaltung, Göttingen 1952
- Eschenburg, Theodor, Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955
- Evangelische Aktionsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in Deutschland, Brauchen wir Arbeiterkammern, Bad Boll o. J.
- Evers, Hans-Ulrich, Verbände, Verwaltung, Verfassung, Der Staat, Bd. 3, 1964, S. 41
- Feig, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1. Bd., 4. Auflage, Jena 1923, S. 74
- Findeis, Adolf, Organisation und Tätigkeit der Arbeiterkammern, Wien 1954
- Findeis, Adolf, Das Parlament der Arbeit, AuW 1969 Heft 7/8, S. 2 ff.
- Fink, Willibald, Zur Frage der Mitbestimmung der Arbeitnehmer, Sind Wirtschafts- und Sozialräte zur Arbeitskammer eine Alternative? Politische Studien 1972, S. 408 ff.
- Fischer, Helmut, Das Problem der Arbeitnehmersolidarität im Arbeitsrecht, Diss., Hamburg 1963
- Fischer, Wolfram, Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat, Berlin 1964
- Forster, Hermann, Die Arbeitskammer des Saarlandes, Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Bd. 6, 1969, S. 65
- Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Auflage 1966, München und Berlin
- Forsthoff, Ernst, Die Problematik des Bundeswirtschaftsrates DÖV 1952, S. 714 ff.
- Forsthoff, Ernst, Von der Staatsrechtswissenschaft zur Rechtsstaatswissenschaft, Vortrag, gehalten am 24. 6. 1968 im Hause der Carl Friedrich von Siemens-Stiftung, Studium Generale 21 1968, S. 692 ff. (zit. Staatsrechtswissenschaft)
- Francke, E., Arbeitskammern, Soziale Praxis XVII. Jahrgg., Sp. 513 - 518 und 537 - 548
- Frentzel-Jäkel, Kommentar zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, 2. Aufl., Köln 1961
- Fröhler, Ludwig, Stehen der Errichtung von Arbeitskammern mit Zwangsmitgliedschaft für die Arbeitnehmer verfassungsrechtliche Bestimmungen insbesondere Art. 179 der Bayerischen Verfassung entgegen? Unveröffentlichtes Rechtsgutachten, 1970, o. O.
- Friauf, Buchbesprechung in: Der Staat 3, S. 380
- Füßlein, Rudolf-Werner, Vereins- und Versammlungsfreiheit, in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, Berlin 1954, S. 425 ff.

- Galperin, Hans, Die Beitragspflicht der im bremischen Staatsgebiet von Dienststellen der Bundesrepublik beschäftigten Arbeitnehmer zur Organisation der bremischen Arbeitnehmerkammern, RdA 1953, S. 5 ff.
- Galperin, Hans, Rechtsgutachten (zum Solidaritätsbeitrag) 1962 o. O.
- Galperin, Hans, Unveröffentlichtes Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Angestelltenkammer Bremen, 1931 (zit. Angestelltenkammer)
- Galperin, Hans, Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge, Schriftenreihe, Der Betrieb, Düsseldorf 1970 (zit. Staatsgefüge)
- Gamillscheg, Franz, Die Differenzierung nach Gewerkschaftszugehörigkeit, Berlin 1966
- Glum, Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat, Ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat, 1929
- Großmann, Ruprecht, Die Arbeitnehmerkammern in der Rechtsordnung, maschinengeschriebenes Manuskript, hrsg. v. d. Angestelltenkammer Bremen, Btmen 1962
- von Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention, Berlin, Frankfurt a. M., 1968
- Häberle, Peter, "Gemeinwohljudikatur" und Bundesverfassungsgericht, Öffentliche Interessen, Wohl der Allgemeinheit in der Rechtsprechung des BVerfG; in AöR 95. Bd. (1970), S. 86
- Hamann, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Oldenburg 1957
- Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, 3. Auflage, Neuwied, Berlin 1970
- Hansen, Die Stellung der Gewerkschaften im Bonner Grundgesetz, Kraft-Festgabe, 1955, S. 170 ff.
- Harms, Bernhard, Das Arbeitskammergesetz, Rede, gehalten in der vom christlichen Gewerkschaftskartell veranstalteten Versammlung zu Essen am 31. 1. 1909, Essen 1909 (zit. Das Arbeitskammergesetz)
- Harms, Bernhard, Arbeitskammern und Kaufmannskammern, Tübingen 1906 (zit. Arbeitskammern)
- Hennis, Wilhelm, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, PVS 1961, S. 23 ff.
- Herzog, Roman, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat Bd. 2, S. 399 ff.
- Herzog, Roman, Das Verbandswesen im modernen Staat, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform, N. F. 3/1965 Wien, S. 4 ff. (zit. Verbandswesen)
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Karlsruhe 1968
- Heyen, Erich, Die Grenzen der Beitragspflicht für Mitglieder der Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1956, S. 288 ff.
- Hirsch, Joachim, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Frankfurter Studien zur Wissenschaft von der Politik, Bd. 2, Stuttgart 1966

- Hirsch-Weber, Die Gewerkschaften, Interessengruppen oder soziale Bewegung? Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft, Köln 1963
- Hoppe, Günther, Die arbeits- und sozialrechtliche Schulung, GewMH 1965, S. 57 f.
- Hrdlitschka, Wilhelm, Arbeiterkammerwahlen, AuW 1969 Nr. 9, S. 1 f.
- Huber, Ernst Rudolf, Rechtsformen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, VerwArch Bd. 37, S. 56 ff.
- Huber, Ernst Rudolf, Selbstverwaltung in der Wirtschaft, Stuttgart 1958 (zit. Selbstverwaltung)
- Huber, Ernst Rudolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Zwei Bände, 2. Aufl., 1953 Tübingen
- Huber, Hans, Staat und Verbände, Tübingen 1958
- Hueck, Alfred, Tarifausschlußklauseln und verwandte Klauseln im Tarifvertragsrecht (zit. Tarifausschlußklauseln), München, Berlin 1966
- Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl., Berlin, Frankfurt a. M. 1970, Zwei Bände
- Isensee, Subsidiarität und Verfassungsrecht, 1968
- Jacobi, Erwin, Die Arbeiter- und Angestelltenkammer in Bremen und die Reichsverfassung, VerwArch Bd. 38, S. 1 ff.
- von Jacobs, Der öffentlich-rechtliche Benutzungszwang in der Verwaltungsordnung, 1963
- Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1948
- Junge, Werner, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, FIW-Schriftenreihe Heft 5, Köln, Berlin, Bonn, München 1962
- Kaiser, Josef, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg, Jahrbuch 1968
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Die Arbeiterkammer - ein Garant des sozialen Fortschritts, Wien 1959 (zit. Garant)
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Jahrbuch 1967
- Kandeler, Die Stellung der Berufsverbände im öffentlichen Recht, Berlin 1927
- Klang, Niedergang der Rechtsidee, JBl. 1950, S. 77, 328
- Klecatsky, Hans, Interessenverbände und Parlament, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform, N. F. 3/1965 Wien, S. 26 ff (zit. Interessenverbände und Parlament)
- Klecatsky, Hans, Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben, Wien 1963 (zit. Die kollektiven Mächte)
- Klein, Friedrich, Kammerbeitrag und Finanzverfassung DVBl. 1959, S. 315 ff.
- Klenner, Fritz, Die österreichischen Gewerkschaften, Bd. I und II, Wien 1951/1953
- Knapp, Horst, Mehr als bloß Interessenvertretung, Die Beiträge der Arbeiterkammer zur Statistik und zur Wirtschaftswissenschaft, AuW 1969, Nr. 9, S. 7 ff.

- Köck, Ignaz, Die Arbeiterkammerwahlen 1954, Referat, gehalten am 7. Landestag des ÖAAB, Landesgruppe Niederösterreich, am 7. 3. 1954
- Kolmer, Parlament und Verfassung in Österreich, Bd. V, Wien
- Krisam, Reymund, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt. Ideen und Wirklichkeit der Arbeitnehmerkammern sowie der Wirtschafts- und Sozialräte in Europa, Leiden 1963
- Krisam, Raymund, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt, in Bayer (Hrsg.), Autonomie der Gewerkschaften in einem integrierten Europa, Köln-Deutz 1964, S. 37 ff. (zit. Beteiligung)
- Krüger, Herbert, Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht, DÖV 1952, S. 545 ff.
- Krüger, Herbert, Sieben Thesen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Solidaritätsbeitrages, 1961 o. O.
- Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
- Kulemann, W., Das Schicksal der Arbeiterkammervorlage, Soziale Praxis XX. Jahrgg., Sp. 386 ff.
- Kummer, Karl, in: Die Arbeiterkammern in Österreich, Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Bd. 4, 1966, S. 57 (zit. Die Arbeiterkammern)
- Kummer, Karl, Die Stellung der Arbeiterkammern aus der Sicht der 2. Republik, Festschrift für Hans Schmitz, Bd. 1, 1967 Wien, München, S. 122 ff. (zit. Stellung)
- Kunze, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie aus der Sicht der Gewerkschaften, in Duvernell. (Hrsg.), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Berlin 1968, S. 101 ff.
- Leibholz, Gerhard, Demokratie und Rechtsstaat, Bad Gandersheim 1957 (zit. Demokratie)
- Leibholz, Gerhard, Staat und Verbände, VVDStRL Heft 24, S. 5
- Leibholz-Rinck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 3. Aufl., Köln-Marienburg 1968
- Lerche, Peter, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der erwogenen Einrichtung einer Arbeitskammer in Bayern unter besonderer Berücksichtigung von Art. 179 der Bayerischen Verfassung, München 1970 (zit. Arbeitskammer)
- Lerche, Peter, Übermaß und Verfassungsrecht, Köln, Berlin 1961
- Lerche, Peter, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, Bad Homburg 1968 (zit. Zentralfragen)
- Lerche, Peter, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Rechtsgutachten, Berlin 1963 (zit. Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt)
- Lutz, Burkart, Die Gewerkschaften als Konsumentenverband, in Horné (Hrsg.), Zwischen Stillstand und Bewegung, Frankfurt a. M. 1965, S. 45 ff.

- Luxemburgische Arbeiterkammer, Tätigkeitsberichte für die Perioden 1959 und 1960, 1965 und 1966
- März-Weissel, unter Mitarbeit von Reithofer, Die Kammern für Arbeiter und Angestellte, in Pütz (Hrsg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Schriften des Vereins für Sozialpolitik N. F., Bd. 39, S. 393 ff.
- von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., München, Frankfurt, Berlin 1957 bis 1969
- Martens, Wolfgang, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969
- Mattern, Gerhard, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S. 1405
- Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl., München 1969
- Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., München 1968
- Maurach-Rosenthal, Das Arbeitsrecht im Ostblock, Studien des Instituts für Ostrecht/München Bd. 7, 1959
- Mayer-Maly, Sozialpartnerschaft als Verfassungsgebot, Gedächtnisschrift für Peters
- Messner, Johannes, Die soziale Frage, 6. Aufl., Innsbruck, Wien, München 1956
- Most, Otto, Handelskammern und Mitbestimmungsrecht, Kritisches und Tatsächliches, 3. Aufl., Stuttgart 1950
- Müller, Gerhard, Gedanken zum Solidaritätsbeitrag, o. O. 1961
- Müller, Gerhard, Unveröffentlichtes Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der saarländischen Arbeitskammer und der bremischen Arbeitnehmerkammern 1962 (zit. Arbeitskammer)
- von Münch, Ingo, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, in Zweitbearbeitung, Erl. zu Art. 9
- Napp-Zinn, Anton Felix, Wirtschaftsrate und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. Bd. 2/II, Berlin 1964
- Nell-Breuning, Oswald von, Die Aufgabe einer Verbraucherbewegung in unserer Zeit, Hamburg 1965
- Neuhauser, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft, in Pütz (Hrsg.), s. März-Weissel, S. 3 ff.
- Nikisch, Arbeitsrecht, II. Bd., Tübingen 1959
- Nipperdey, Art. 159 Koalitionsrecht, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. 3, Berlin 1930, S. 385 ff.
- Nitschke, Wolfhard, Das Koalitionsrecht und der Funktionswandel der Grundrechte, DÖV 1972, S. 41 ff.
- Oberndorfer, Die Arbeiterkammern im Verfahren zum Schutze jugendlicher Beschäftigter, ZfAS 1970, S. 1 ff.
- Österreichische Arbeiterbewegung, Die Arbeiterkammern, Die Tätigkeit der freigewerkschaftlichen Fraktionen, Sonderdruck aus dem Jahrbuch 1928 der österreichischen Arbeiterbewegung (zit. Österreichische Arbeiterbewegung)
- Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern 1921/1926, Wien 1926 (zit. 1921/1926)

- Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Arbeiterkammern in Österreich, Wien 1967 (zit. Die Arbeiterkammern)
- Österreichischer Arbeiterkammertag, Die Kammern für Arbeiter und Angestellte 1945 bis 1965 (zit. 1945 bis 1965)
- Otto, Bernd, Die überbetriebliche Mitbestimmungskonzeption des DGB, in: Das Mitbestimmungsgespräch 1969, S. 113 ff.
- Otto, Bernd, Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung, Stiftung Mitbestimmung, Hans-Böckler-Gesellschaft, Köln 1971, Bd. 1 (zit. Konzeptionen)
- Palla, Edmund, Die Kammern für Arbeiter und Angestellte, Wien 1926
- Partsch, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Bettermann-Neumann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1966
- Pathe, Karl, Zwangsmitgliedschaft und Grundgesetz, DVBl. 1950, S. 663 ff.
- Peierle, Georg, Arbeitskammern, Stellungnahmen, kritische Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu den aktuellen Gesetzentwürfen über die Errichtung von Arbeitskammern in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg sowie der CDU-Sozialausschüsse
- von Pestalozza, Christian Graf, Kritische Anmerkungen zur Grundrechtsauslegung, Der Staat, Bd. 2, S. 425 ff.
- Peters, Hans, Nichtwirtschaftliche Organisationen im Bundeswirtschaftsrat, DÖV 1962, S. 556 ff.
- Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben, Festschrift für Nipperdey, Bd. 2, S. 877 ff.
- Potthoff, Heinz, Arbeitskammern für alle Arbeitnehmer, Soziale Praxis XIX. Jahrgg., Sp. 82 ff.
- Potthoff, Heinz, Arbeitsrecht und Arbeitskammern, in: Arbeitsrecht, Jahrbuch für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten, V. Jahrgg., S. 43 (zit. Arbeitsrecht)
- Proksch, Anton, Rede, gehalten anlässlich der Festveranstaltungen zur 20-jährigen Wiederkehr der Neuerrichtung der Arbeiterkammern Österreich, o. O. 1965 (zit. Rede)
- Proksch, Anton, Die Stellung der Arbeiterkammern in Staat und Gesellschaft, Referat, gehalten auf der Wiener internationalen Tagung der Arbeiterkammern am 12. und 13. 10. 1961 (zit. Die Stellung der Arbeiterkammern)
- von Prümmer, Sind alle gegen Arbeitskammern? maschinengeschriebenes Manuskript 1970 o. O.
- von Prümmer, Vom Patriarchalismus zur Partnerschaft, maschinengeschriebenes Manuskript 1970 o. O.
- Rasch, Wilhelm, Entwicklung, Funktion und Aussichten der Arbeiterkammer Bremen, in: Bayer (Hrsg.), Stellung der Arbeitnehmer in der modernen Wirtschaftspolitik, Berlin 1959, S. 71 ff.
- Rasch, Wilhelm, Referat, gehalten auf der am 16. und 17. 3. 1961 in Luxemburg abgehaltenen Tagung der Vertreter der Arbeiterkammern in Bremen, Luxemburg, Saarland und in Österreich, abgedr. in Tätigkeitsbericht der Arbeiterkammer Luxemburg für 1961 bis 1962 (zit. Referat)

- Redeker, Konrad, Gegenwartsfragen der berufsständischen Selbstverwaltung, JZ 1954, S. 625 ff.
- Reitzenstein, Irene von, Solidarität und Gleichheit, Ordnungsvorstellungen im deutschen Gewerkschaftsleben nach 1945, Berlin 1961
- Rendtroff, Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, Der Staat, Bd. 1, S. 403 ff.
- Richardi, Reinhard, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, ZFA 1970, S. 85 ff.
- Richardi, Reinhard, Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, München 1968
- Ridder, Helmut, Gestattet das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland die Erhebung sogenannter Solidaritätsbeiträge? o. O. 1961
- Ridder, Helmut, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960 (zit. Gewerkschaften im Sozialstaat)
- Rüthers, Das Recht der Gewerkschaften auf Information und Mitgliederwerbung im Betrieb, München 1968 (zit. Information)
- Rüthers, Bernd, Streik und Verfassung, Köln 1960
- Säcker, Franz-Jürgen, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, Schriftenreihe Der Betrieb, 1969
- Schambeck, Herbert, Kammerorganisation und Ständeorganisation, Festschrift für Karl Kummer, Wien 1965, S. 443 ff. (zit. Kammerorganisation)
- Schambeck, Herbert, Ist der moderne Staat ein Ständestaat? Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform, N. F. 3/1965 Wien, S. 50 ff. (zit. Ständestaat)
- Schellhoss, Hartmut, Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaften, München 1967
- Scheufelen, Klaus, Antworten zur Mitbestimmung auf einen Diskussionsbeitrag der Sozialausschüsse der CDA, Zum Dialog Nr. 5, Schriftenreihe des Wirtschaftsrates der CDU e. V.
- Scheuner, Ulrich, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. IV, Düsseldorf 1953, S. 88 (zit. Die institutionellen Garantien)
- Scheuner, Ulrich, Der Inhalt der Koalitionsfreiheit, in: Weber-Scheuner-Dietz, Berlin, Frankfurt a. M. 1961 (zit. Koalitionsfreiheit)
- Scheuner, Ulrich, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965, S. 577 ff.
- Scheuner, Ulrich, Wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung, DÖV 1952, S. 609 ff.
- Scheuner, Ulrich, Referat, gehalten am 27. 3. 1957 anlässlich eines Gesprächs, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie, in: Der Staat und die Verbände, Heidelberg 1957, S. 10 ff.

- Schleicher, Harry, Das System der betrieblichen Selbstverwaltung in Jugoslawien, Schriften des Instituts zum Studium der Sowjetwirtschaft, Heft 2, Berlin 1961
- Schmidt, Interessenvertretung der Arbeiter, Sozialistische Monatshefte 1905, Bd. I, Heft 1, S. 43 ff.
- Schnorr, Gerhard, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, München, Berlin 1960 (zit. Arbeitsrecht)
- Schnorr, Gerhard, Kollektivmacht und Individualrechte im Berufsverbandswesen, in: Festschrift für Molitor, München, Berlin 1962, S. 229 ff. (zit. Kollektivmacht)
- Schnorr, Gerhard, Öffentliches Vereinsrecht, Kommentar zum Vereinsgesetz, Köln, Berlin, Bonn, München 1965
- Schorn, Hubert, Die Rechtsberatung, 2. Aufl., Darmstadt 1976
- Schorn, Hubert, Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Frankfurt a. M. 1965
- Schröder, C., Arbeitnehmerkammern, Soziale Praxis XXXIII. Jahrgg., Sp. 903 ff.
- Schwaabe, Die Zulässigkeit von Solidaritätsbeiträgen im Arbeitsrecht, Diss., München 1962
- Schwarzkopf, Karl, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat, DÖV 1952, S. 559 ff.
- Schwendy, Klaus Dieter, Abänderbarkeit betriebsverfassungsrechtlicher Rechtssätze durch Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung, Diss., Hamburg 1969
- Schwerdtfeger, Gunther, Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, Frankfurt a. M. 1972
- Seidenfus, Hellmuth Stefan, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates, FIW-Schriftenreihe, Heft 5, Köln, Berlin, Bonn, München 1962
- Selnon, Zugehörigkeit zu den bremischen Arbeitnehmerkammern und Grundgesetz, WuA 1960 Nr. 1, S. 13 ff.
- Sinzheimer, Hugo, Grundzüge des Arbeitsrechts, Jena 1921
- Spannraft, Oligarchie oder Fundamentaldemokratisierung? Probleme der Fundamentaldemokratisierung, Politische Studien 1970, S. 513 ff.
- Stadler, Hans, Die Gewerkschaften - Ein Staat im Staate, München 1965
- Stammer, Otto, Verbände und Gesetzgebung, Köln, Opladen 1965
- Steinberg, Rolf, Pluralismus und öffentliches Interesse als Probleme der amerikanischen und deutschen Verbandslehre, AöR 96. Bd. (1971), S. 465
- Stolz, Otto, Die Gewerkschaften in der Sackgasse, München 1959
- Süsterhenn, Adolf, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltengliederung, in: Festschrift für Nawiasky, München, 1956, S. 141 ff.
- Sydow, Georg, Deutsche Arbeitskammern, Soziale Praxis, XIII. Jahrg Sp. 793 ff.

- Sydow, Georg, Zur Geschichte der Arbeitskammerfrage in Deutschland, Soziale Praxis XV. Jahrgg., Sp. 81 - 86, 108 - 111, 137 - 141
- Syrup-Neuloh, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik, 1839 - 1936, Stuttgart 1957
- Tatarin-Tarnheyden, Die Berufsstände, Berlin 1922
- Teuteberg, Hans Jürgen, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland, Tübingen 1961
- Thiele, Willi, Reichswirtschaftsrat - Konzertierte Aktion - Bundeswirtschafts- und Sozialrat, DVBl 1970, S. 529
- Thieme, Werner, Subsidiarität und Zwangsmitgliedschaft, Erwägungen zur Verfassungsmäßigkeit der Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken 1962
- Triesch, Die Macht der Funktionäre, Düsseldorf 1956
- von Unruh, Christoph. Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16 ff.
- Urbanek, Hans, Arbeitnehmerkammern im Gespräch, Der Volkswirt 1961, S. 389
- Urbanek, Hans, Die Bedeutung der Angestelltenkammer Bremen für die Stellung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftspolitik, in Bayer (Hrsg.), Die Stellung der Arbeitnehmer in der modernen Wirtschaftspolitik, Berlin 1959, S. 77 ff. (zit. Angestelltenkammer Bremen)
- Vertretung der Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonner Büro, Bericht über die Kammern für Arbeiter und Angestellte in Österreich, Bonn 1962
- Vall, Mark van de, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln, Opladen 1966
- Vogel, Klaus, Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1958, S. 491 ff.
- Vossieg, Siegfried, Die Zwangsmitgliedschaft bei den Berufskammern und Grundgesetz, Düsseldorf 1959
- Wagner, Helmut, Die Bedeutung der Arbeitskammer des Saarlandes für die Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Wirtschaftspolitik, in Bayer (Hrsg.), Stellung der Arbeitnehmer in der modernen Wirtschaftspolitik, Berlin 1959, S. 83 ff.
- Weber, Werner, Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Verfassung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 6, S. 123 ff. (zit. VdWRSt)
- Weber, Werner, Die Kammern der Heilberufe und das Grundgesetz, DÖV 1952, S. 705 ff.
- Weber, Werner, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., Stuttgart 1958 (zit. Spannungen)
- Weber, Wilhelm, Die großen österreichischen Wirtschafts- und Sozialverbände, Festschrift für Hans Schmitz, Bd. II, 1967, S. 312 ff.
- Wernicke, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, in Erstbearbeitung Erl. zu Art. 9

- Westphalen, Ferdinand A., Sozialpolitik vor neuen Voraussetzungen und neuen Aufgaben, in: Festschrift für Ferdinand Degenfeld-Schonbourg, hrsg. von Lagler-Messner, Wien 1952, S. 214 ff.
- Wiedemann, Herbert, Die deutschen Gewerkschaften - Mitgliederverband oder Berufsorgan? RdA 1969, S. 321 ff.
- Winkler, Günther, Staat und Verbände, VVdStRl 24, S. 34 ff.
- Wittkämper, Gerhard W. Grundgesetz und Interessenverbände, Köln, Opladen 1963
- Wohlhüter, Karl Jörg, Urlaubsberatung, eine gewerkschaftliche Aufgabe, GewMH 1967, S. 690 f.
- Woldt, R., Betriebsräteschulung, Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, Jena 1922
- Wurzbacher-Küchenhoff-von Schrötter, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Hannover 1966
- Zacher, Hans F., Arbeitskammern im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Ein Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung von Arbeitskammern in Bayern, Köln, Berlin 1971 (zit. Arbeitskammern)
- Zacher, Hans F., Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, Rechtsgutachten, betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Regelung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege durch das Bundessozialhilfegesetz und das Gesetz für Jugendwohlfahrt, Köln 1964 (zit. Freiheit und Gleichheit)
- Zacher, Hans, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Beiheft 9 der Zweimonatsschrift Politische Studien, München, Wien 1968 (zit. Sozialpolitik und Menschenrechte)
- Zacher, Hans F., Zur Vereinbarkeit der Errichtung von Arbeitskammern mit den Grundrechten des Grundgesetzes, RdA 1971, S. 193 ff.
- Zigan, Herbert, Die Rolle der Arbeitgeberverbände in der modernen Wirtschaft, in: Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Band 7, 1969, S. 43
- Zimmermann, Edith, Das Subsidiaritätsprinzip in Gesellschaft und Wirtschaft, Wien, München, 1969
- Zöllner, Wolfgang, Die Rechtsnatur der Tarifnormen nach deutschem Recht, Wien 1966
- Zöllner, Wolfgang, Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln, Schriftenreihe Der Betrieb, Düsseldorf 1967 (zit. Differenzierungsklauseln)
- Zuck, Rüdiger, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, München 1968
- Zweig, Soziologie der Gewerkschaftsbewegung, I. Bd., Jena 1925

Lebenslauf

Am 3. November 1942 wurde ich als zweites Kind des Dipl.-Ing. Heinz Peters und seiner Frau Ilse, geb. Krüger, in Mühldorf am Inn geboren. Vom September 1948 bis zum Sommer 1953 besuchte ich die Volksschule in Töging am Inn. Nach bestandener Aufnahmeprüfung war ich neun Jahre Schüler der Ruperti-Oberrealschule in Mühldorf am Inn, wo ich im Sommer 1962 die Reifeprüfung ablegte.

Von Oktober 1962 bis März 1964 leistete ich die Wehrpflicht bei der Bundeswehr ab.

Mit dem Sommersemester 1964 nahm ich das Studium der Rechte an der Universität München auf, das ich nach acht Semestern mit dem Referendarexamen abschloß. Nach dreijährigem Referendardienst in Bayern legte ich am 15. März 1972 die zweite juristische Staatsprüfung ab. Am 1. März desselben Jahres trat ich in eine Kanzlei für Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung ein. Seit dem 6. November 1972 bin ich zur Rechtsanwaltschaft zugelassen.

Am 23. Mai 1969 heiratete ich meine jetzige Frau Christiane, geb. Kern.

